



**Организация Объединенных Наций**

**Обзор системы управления и  
администрирования  
в Продовольственной и сельскохозяйственной  
организации Объединенных Наций**

**Доклад Объединенной инспекционной группы**

**Подготовлен Каролиной Фернандес Опасо, Павлом Черниковым  
и Конродом Хунте**





JIU/REP/2023/5  
Russian  
Original: English

# **Обзор системы управления и администрирования в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций**

**Доклад Объединенной инспекционной группы**

**Подготовлен Каролиной Фернандес Опасо, Павлом Черниковым и  
Конродом Хунте**



**Организация Объединенных Наций • Женева, 2023 год**



**Группа по обзору:**

Каролина Фернандес Опасо, Павел Черников и Конрод Хунте, инспекторы

Елена Фигус, старший специалист по вопросам инспекции и оценки

Фернанда Вериссимо Соуле, младший сотрудник по вопросам инспекции и оценки

Вики Митчелл, помощник-референт

Кайшуан Сун и Бьянка Мацца, стажеры



*Резюме*

## **Обзор системы управления и администрирования в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций**

### **Введение**

Обзор системы управления и администрирования в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) входит в серию обзоров систем управления и администрирования организаций – участниц Объединенной инспекционной группы (ОИГ) и проводится в порядке реализации второй тематической области ее долгосрочной стратегической рамочной программы на 2020–2029 годы (обзоры систем управления и администрирования отдельных организаций). ОИГ проводила обзор системы управления и администрирования в ФАО в 2002 году (JU/REP/2002/8). Настоящий обзор, который первоначально планировался на 2021 год, но впоследствии был отложен, входит в программу работы ОИГ на 2023 год.

### **Общая информация и задачи обзора**

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций (ФАО) была учреждена в 1945 году для решения неотложных проблем в области продовольствия и сельского хозяйства после Второй мировой войны и в качестве специализированного учреждения системы Организации Объединенных Наций координирует международные усилия по искоренению голода. Ее целями являются повышение качества питания и уровня жизни людей, повышение эффективности производства и распределения всех продовольственных и сельскохозяйственных продуктов, улучшение положения сельского населения и, соответственно, содействие росту мировой экономики и избавлению человечества от голода.

Главной задачей этого обзора была оценка действующей в ФАО системы управления и администрирования. В ходе обзора инспекторы рассматривали следующие вопросы: механизмы руководства и управления, организационная структура, бюджетное и финансовое управление, управление людскими ресурсами, информационно-коммуникационные технологии, а также управление рисками, внутренний контроль и надзор.

### **Основные выводы и заключения**

В данное резюме включены только те выводы и заключения, на основании которых были составлены официальные рекомендации. Доклад также содержит большое количество неофициальных рекомендаций по различным вопросам, рассмотренных группой по обзору.

### **Механизмы руководства и управления**

Руководство ФАО принимает меры по созданию этичной и гармоничной рабочей обстановки. За последние 15 лет в подразделениях по вопросам этики и в Канцелярии омбудсмена ФАО произошли некоторые изменения, в результате которых

недавно были созданы две отдельных независимых структуры. Основная проблема, по мнению инспекторов, состоит в том, что продолжение договорных отношений руководителей этих структур с Организацией зависит исключительно от руководства ФАО, а это создает риск для их независимости. Группа по обзору отметила отсутствие индикаторов эффективности, которые позволили бы Организации правильно оценить отдачу от работы этих структур.

Несмотря на отмеченные улучшения, которые произошли в результате разделения функций омбудсмана и Управления по этике, необходимо решить вопросы, касающиеся их обязанностей и функциональной независимости (**рекомендация 1**), и установить для них ключевые индикаторы эффективности (**рекомендация 2**).

## Организационная структура

Организационная схема и порядок подчиненности являются важными элементами организационной структуры, но главным в мандате ФАО все-таки остается работа на местах. Было установлено, что в базовых документах ФАО не прописаны функции и обязанности региональных, субрегиональных и страновых представительств: они упоминаются только в Руководстве ФАО по административным вопросам.

Даже в своем документе "Децентрализованные отделения ФАО: здесь знания воплощаются в действия" Организация просто приводит обзор своих представительств за пределами штаб-квартиры, не давая четкого представления о взаимоотношениях между региональными, субрегиональными и страновыми представительствами и штаб-квартирой, и никак не описывает характер взаимоотношений между бюро по связи и бюро по партнерству и связям с региональными представительствами и штаб-квартирой Организации.

В связи с экспоненциальным ростом внебюджетных ресурсов и проектов ФАО в последнее десятилетие необходимо четко определить и обновить функции, обязанности и операционные процедуры региональных, субрегиональных и страновых представительств, бюро по связи и бюро по партнерству и связям, надлежащим образом отразив их роли и обязанности и обеспечив их соответствие поставленным целям и ожиданиям членов Организации, доноров и финансовых учреждений (**рекомендация 3**).

## Бюджетное и финансовое управление

ФАО осуществляет свою деятельность за счет средств единого консолидированного бюджета, концепция которого была реализована по поручению ее членов после независимой внешней оценки, проведенной в 2008 году, и в соответствии с Планом неотложных действий по обновлению ФАО на 2009–2011 годы и резолюцией Конференции ФАО 10/2009 "Осуществление мероприятий Плана неотложных действий по реформированию системы разработки программ, составления бюджета и мониторинга на основе конечных результатов"; с тех пор процессы подготовки и рассмотрения бюджета практически не менялись. После внедрения консолидированной модели бюджета документы Организации по вопросам планирования претерпели определенные изменения, отражающие усиление ориентации сотрудников на достижение намеченных результатов, однако конкретные детали, которые описывали бы вклад сотрудников (штатных и внештатных), в этих документах не указаны. Таким образом, Программа работы и бюджет ФАО не содержат информацию о распределении бюджета по категориям и статьям расходов, о сопоставлении бюджетных целевых показателей с показателями фактического исполнения, о количестве незаполненных вакансий и о штатном расписании, где были бы указаны должности в разбивке по категориям вплоть до наименьшей организационной единицы.

Инспекторы полагают, что необходимо повысить прозрачность бюджета и ответственность членов Организации за его исполнение, а также точность составления бюджета; кроме того, членам Организации должна быть предоставлена возможность обдумать, какие средства они считают необходимыми для достижения поставленных целей: в частности, являются ли такими средствами привлечение консультантов и служебные поездки. Эту проблему могло бы решить предоставление информации о распределении бюджета по статьям расходов и о штатном расписании (**рекомендация 4**), о сопоставлении целевых показателей бюджета с фактическими (**рекомендация 5**) и об использовании фактического количества незаполненных вакансий (**рекомендация 6**).

Для анализа финансового положения ФАО инспекторам были предоставлены финансовые коэффициенты по взносам в бюджет регулярной программы и внебюджетным взносам. Коэффициенты по внебюджетным ресурсам были значительно выше, чем по ресурсам регулярной программы, при этом сильнее всего отличались соотношения общей суммы активов к общей сумме обязательств.

Это может быть результатом увеличения объема внебюджетных взносов и расходов бюджета регулярной программы на покрытие обязательств прошлых лет по медицинскому страхованию в рамках Программы медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку. Для финансирования таких обязательств можно было бы рассмотреть возможность взимания каких-то сборов из внебюджетных средств (**рекомендация 7**).

## **Административные и кадровые ресурсы**

В ходе обзора инспекторы выявили две взаимосвязанные проблемы, касающиеся административной деятельности и кадровых ресурсов, а именно большое количество незаполненных вакансий и высокая продолжительность процедур найма персонала.

Некоторые должности оставались вакантными более двух лет, поэтому некоторые ресурсы, включенные в бюджет, использовались для других целей, таких как гибкие контрактные схемы, которые применялись главным образом для найма аффилированного персонала. Кроме того, на момент проведения обзора доля незаполненных вакансий составляла более 20 процентов, а средняя продолжительность процедуры найма персонала, считая с даты выхода объявления о вакансии до принятия решения, увеличилась до 178 дней.

И хотя такое увеличение сроков набора персонала частично объясняется отказом от использования реестров и от практики группового найма, а также тем, что теперь для каждой должности создаются единственное объявление о вакансии и единственная конкурсная комиссия, следует принять меры к тому, чтобы сократить как долю незаполненных вакансий, так и сроки найма (**рекомендация 8**).

## **Управление рисками, внутренний контроль и надзор**

Инспекторы отмечают, что, несмотря на многочисленные улучшения в области управления рисками и внутреннего контроля, в деятельности по управлению рисками и мониторингу, включая мониторинг и оценку программ, по-прежнему имеют место серьезные недостатки. Устранение этих недостатков могло бы еще больше повысить эффективность работы Организации (**рекомендация 9**).

В плане независимого надзора инспекторы признают наличие улучшений общей культуры надзора в Организации и считают, что независимость и прямые связи Канцелярии Генерального инспектора и Управления по оценке с руководящими органами необходимо укрепить (это будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности) и что соответствующие преобразования в обеих этих структурах должны производиться согласованно (**рекомендация 10**).

## **Рекомендации**

Настоящий обзор содержит десять рекомендаций, шесть из которых адресованы Совету ФАО, а четыре – Генеральному директору для принятия мер. Есть также 34 неофициальные рекомендации, призванные повысить общую действенность и эффективность работы ФАО.

### **Рекомендация 1**

**В целях повышения независимости глав Управления по этике и Канцелярии омбудсмена Генеральному директору следует не позднее конца 2024 года обеспечить приведение механизма договорных отношений с ними в соответствие с передовой практикой.**

### **Рекомендация 2**

**В 2025 году в контексте подготовки проекта следующего Среднесрочного плана и Программы работы и бюджета Генеральному директору следует обеспечить, чтобы Управление по этике и Канцелярия омбудсмена установили для себя ключевые индикаторы эффективности, с помощью которых можно было бы точнее количественно оценивать результаты их работы.**

### **Рекомендация 3**

**Совету следует представить Конференции на ее сорок четвертой сессии предложение о внесении необходимых изменений в соответствующие разделы базовых документов ФАО, касающиеся функций и обязанностей децентрализованных представительств.**

### **Рекомендация 4**

**Совету следует поручить Генеральному директору включить в проект Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы информацию о распределении бюджета по категориям и статьям расходов (как минимум в виде единой таблицы) и штатное расписание с указанием распределения должностей по категориям во всех подразделениях вплоть до наименьшей организационной единицы.**

### **Рекомендация 5**

**Совету следует поручить Генеральному директору при подготовке проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы включить в бюджетные таблицы, а также в прилагаемые таблицы по ключевым индикаторам эффективности (а именно в Приложение I, содержащее обновленную матрицу результатов) дополнительную колонку, в которой должны быть указаны фактические показатели за истекший двухгодичный период или за истекший год, по которым имеется эта информация.**

### **Рекомендация 6**

**При подготовке проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы Генеральному директору следует предложить в порядке эксперимента составить бюджет, в котором полностью или частично учитывается доля незаполненных вакансий, по возможности рассчитываемая на основе фактических показателей.**

**Рекомендация 7**

Совету следует поручить Генеральному директору представить предложение о введении до конца 2024 года единого символического сбора с внебюджетных взносов (например, в размере от 0,1 до 0,5 процента их общей суммы) в целях обеспечения дополнительного финансирования накопленных ранее обязательств по медицинскому страхованию в рамках Программы медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку за счет начисленных взносов и процентов по ним.

**Рекомендация 8**

Совету следует поручить Генеральному директору принять конкретные меры по сокращению доли вакантных должностей и ускорению процедур набора персонала без ущерба для качества кандидатов и не позднее 2025 года представить доклад о результатах этих мер.

**Рекомендация 9**

Генеральному директору следует усовершенствовать структуру и повысить эффективность процессов управления рисками Организации и ее мероприятий по мониторингу, таких как мониторинг и оценка программ. Эту работу следует начать с подготовки плана действий, который должен быть представлен Совету к концу 2025 года на совместной сессии Финансового комитета и Комитета по программе и в котором должны быть четко определены роли и обязанности по разработке, реализации и мониторингу осуществления этих процессов.

**Рекомендация 10**

Совету следует до конца 2026 года пересмотреть Положения о Канцелярии Генерального инспектора и об Управлении по оценке в целях усиления организационной независимости этих структур, совершенствования характера их взаимоотношений с руководящими органами (включая, в частности, порядок подчинения Совету, делегирование полномочий и роль Совета в утверждении бюджетов) и с комитетами по управлению (например, с Комитетом по внутренней оценке) и укрепления их связей с Консультативным комитетом по надзору, который консультирует как руководство, так и руководящие органы.

Эти официальные рекомендации подкреплены 34 неофициальными рекомендациями, которые в настоящем докладе выделены жирным шрифтом и перечислены в представленном ниже перечне в качестве дополнительных предложений по повышению действенности и эффективности работы Организации:

- Инспекторы, признавая право государств-членов самостоятельно выбирать своих кандидатов, настоятельно призывают Совет обратиться к ним с просьбой предоставлять комитетам Совета подробную информацию о квалификации кандидатов и приложить все усилия к тому, чтобы выдвигаемые кандидаты обладали соответствующим опытом, как это предусмотрено базовыми документами (см. пункт 29).
- Инспекторы настоятельно рекомендуют Генеральному директору пересмотреть Руководство ФАО по административным вопросам, отразив в нем те изменения, которые были произведены Организацией (см. пункт 32).
- Инспекторы призывают Совет рассмотреть возможность расширить рамки обзора Стратегической рамочной программы, который должен быть проведен в 2025 году, включив в него оценку новых методов работы (см. пункт 33).

- Инспекторы призывают Генерального директора дать четкие и понятные названия должностям, особенно из числа старшего руководства, и соответствующим образом отразить это в штатном расписании (см. пункт 57).
- Инспекторы настоятельно призывают Генерального директора оценить, достаточно ли ресурсов выделяется соответствующим подразделениям для надлежащего выполнения плана действий, согласованного в связи с рекомендациями доклада "Аудит структуры управления и потенциала децентрализованных представительств", и призывают Совет на ежегодной основе контролировать выполнение этого плана (см. пункт 63).
- Инспекторы предлагают более детально рассмотреть вопрос о возможности расширения полномочий, делегируемых региональным представительством, при наличии гарантий, что соответствующие функции могут выполняться своевременно, с минимальным риском, при полной подотчетности и надлежащем внутреннем контроле (см. пункт 65).
- Инспекторы считают, что в отношениях с донорами Генеральному директору следует и впредь принимать все необходимые меры для обеспечения полного соблюдения принципа единого аудита и полного возмещения вспомогательных расходов по всем проектам, финансируемым за счет добровольных взносов (см. пункт 96).
- Инспекторы призывают Генерального директора в контексте подготовки проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы рассмотреть возможность добавления к итогу 10.2 второго ключевого индикатора эффективности, чтобы иметь возможность получать более полную и детализированную оценку качества управления финансовыми ресурсами (см. пункт 98).
- Инспекторы призывают Совет держать под контролем двухвалютную систему начисления взносов и, в контексте подготовки будущих программ работы и бюджетов, оценить целесообразность продолжения практики получения взносов в евро из стран, не входящих в еврозону (см. пункт 102).
- Инспекторы настоятельно рекомендуют Совету обеспечить, чтобы государства-члены всегда брали на себя ответственность за все усовершенствования кадровой политики, включая одобрение финансовых последствий таких мер, и, в соответствующих случаях, запрашивали у Комиссии по международной гражданской службе подтверждение соблюдения стандартов Общей системы Организации Объединенных Наций в отношении классификации должностей (см. пункт 113).
- Инспекторы, отмечая достигнутый за последние годы прогресс в плане улучшения отношений между персоналом и руководством благодаря взаимодействию с союзами сотрудников и полагая, что такой подход будет использоваться и впредь, призывают Генерального директора ускорить процесс рассмотрения просьб обоих признанных союзов сотрудников, позволив им представлять большее количество категорий и/или групп персонала, и не позднее 2025 года представить Совету доклад по этому вопросу в рамках Годового доклада о людских ресурсах (см. пункт 114).
- Инспекторы настоятельно призывают Генерального директора в целях ускорения процесса найма персонала изучить возможность возобновления использования реестров кандидатов, прошедших квалификационный отбор (см. пункт 123).
- Инспекторы призывают Генерального директора, с целью ускорения процесса принятия решений о приеме на работу, использовать систему рейтинга рекомендованных кандидатов, представляемых соответствующими комиссиями (см. пункт 124).
- Инспекторы также призывают Генерального директора рассмотреть вопрос о повышении прозрачности работы конкурсных комиссий путем назначения

независимых членов – насколько это возможно – признанными Организацией союзами сотрудников (см. пункт 125).

- Инспекторы предлагают Генеральному директору, разрабатывая новую политику в области мобильности персонала, рассмотреть возможность расширения практики добровольной мобильности (см. пункт 129).
- Инспекторы отметили, что представители признанных Организацией союзов сотрудников подтверждают ценность личных планов, прилагаемых к формулярам оценки, и призывают использовать их и впредь (см. пункт 133).
- Инспекторы приняли к сведению высказанное в ходе собеседований предложение относительно путей и средств перехода к более объективной системе служебной аттестации и призывают Генерального директора в порядке эксперимента установить ограничения на количество служебных аттестаций с оценкой "превосходит ожидания" (например, не более 20 процентов в каждом организационном подразделении) и не позднее 2025 года представить Совету доклад о результатах этого эксперимента в рамках Годового доклада о людских ресурсах (см. пункт 134).
- Во время своего посещения Центра совместных служб инспекторы отметили, что это хорошо структурированное, хорошо управляемое, действенно и эффективно работающее подразделение, и призывают Генерального директора оценить, достаточно ли ресурсов выделяется Центру для того, чтобы он мог обеспечить дальнейшее повышение качества обслуживания и уровня удовлетворенности клиентов (см. пункт 136).
- Инспекторы предлагают ФАО разработать надежную экономическую модель и план реализации выгод с описанием тех преимуществ, которые будут достигнуты в установленные сроки благодаря внедрению Общеорганизационной системы планирования ресурсов, и представить этот план Совету в качестве подспорья для его процесса принятия решений (см. пункт 152).
- Инспекторы полагают, что ФАО следует использовать опыт аналогичных структур системы Организации Объединенных Наций, которые внедряют свои общеорганизационные механизмы планирования ресурсов поэтапно, начав с отдельных систем, организационных единиц или по географическому принципу – либо используя какое-либо сочетание этих параметров (см. пункт 153).
- Инспекторы выражают одобрение старшему руководству ФАО за создание официального механизма подотчетности и еще раз подчеркивают важность приведения его в соответствие с передовой практикой, описанной в обновленной типовой системе подотчетности ОИГ (см. пункт 155).
- Инспекторы призывают старшее руководство ФАО пересмотреть общую структуру и содержание заявления по вопросам внутреннего контроля, включив в него, помимо прочих элементов, более четкие формулировки в отношении политики подотчетности и публикуемых в течение года результатов аудиторских проверок, по итогам которых была вынесена оценка "требуется значительные улучшения" (см. пункт 156).
- Инспекторы предлагают службе внутреннего аудита разработать дополнительные ключевые индикаторы эффективности, которые позволят Консультативному комитету по надзору и Финансовому комитету проводить свою оценку достаточности бюджета этой службы на основе объективной информации. Важно отметить, что объем этих ресурсов должен быть увязан с планированием на основе оценки рисков, позволяющим определить те риски, которые невозможно будет устранить из-за нехватки ресурсов (см. пункт 161).
- Инспекторы предлагают указывать в годовом докладе Генерального инспектора фактические расходы в разбивке по подразделениям (внутреннего аудита и служебных расследований): в настоящее время такое разделение в

документах отсутствует. Это помогло бы Конференции оценить достаточность бюджета, выделяемого на столь разные виды деятельности Канцелярии Генерального инспектора (см. пункт 162).

- Инспекторы призывают Совет, при поддержке Финансового комитета, оценить необходимость усиления независимости Генерального инспектора и функции отчетности перед Финансовым комитетом и Советом, поскольку в настоящее время Генеральный инспектор подотчетен только Генеральному директору, который проводит его служебную аттестацию, используя материалы Консультативного комитета по надзору (см. пункт 164).
- Инспекторы предлагают Управлению по оценке пересмотреть структуру своего годового доклада, включив в него более четкую информацию об обязательных и необязательных оценках и повысив прозрачность информации об источниках финансирования таких оценок (см. пункт 167).
- Инспекторы предлагают включать обновленную информацию о ходе выполнения рекомендаций, которые были даны по итогам оценок, во все документы, представляемые руководящим органам, и организовать совместную работу Управления по оценке и Канцелярии Генерального инспектора по подготовке сводного обзора аспектов, требующих улучшения, в разбивке по темам, департаментам или управлениям или, по крайней мере, предоставлять информацию об этих вопросах согласованно, с тем чтобы облегчить диалог с руководящими органами и их понимание сохраняющихся рисков (см. пункт 169).
- Инспекторы предлагают рассмотреть вопрос об изменении названия Управления по оценке, чтобы можно было отличить его доклады от докладов других департаментов ФАО (см. пункт 172).
- Инспекторы призывают ФАО и впредь применять междисциплинарный подход к политике и процедурам, касающимся обеспечения добросовестности, и активнее привлекать к работе консультантов персонала, которые, не нарушая конфиденциальности и не подрывая доверия к этой функции, будут готовить регулярную отчетность и тем самым внесут свой вклад в выявление системных проблем и помогут получить представление о более общих тенденциях в этой области (см. пункт 174).
- Инспекторы настоятельно призывают Канцелярию Генерального инспектора и Управление по оценке сообща и с соблюдением соответствующих стандартов конфиденциальности проанализировать структуру и эффективность всех существующих каналов коммуникаций, доступных пострадавшим лицам, для предоставления отзывов и сообщений о противоправных действиях, и обсудить результаты этого анализа на совместном совещании Финансового комитета и Комитета по программе (см. пункт 175).
- Инспекторы рекомендовали бы также включать в раздел "Расследования" ежегодного доклада Генерального инспектора информацию о типах выдвигаемых обвинений в разбивке по источникам. Предлагается также предоставлять Совету или совместному совещанию Финансового комитета и Комитета по программе дополнительную информацию в разбивке по источникам и типам выдвигаемых обвинений, начиная от первоначального заявления о нарушении и заканчивая результатами расследования и соответствующим решением, принятым Управлением людскими ресурсами, Генеральным директором и/или трибуналом или, в соответствующих случаях, местными органами власти: это помогло бы повысить уровень понимания проблем, с которыми сталкивается Организация, и облегчило бы проведение содержательных обсуждений с государствами-членами (см. пункт 176).
- Инспекторы настоятельно рекомендуют соответствующему органу внести поправки в базовые документы, установив ограничения на срок полномочий внешнего аудитора (см. пункт 180).

- Инспекторы хотели бы предложить Совету дать поручение о внесении изменений в структуру доклада о ходе выполнения рекомендаций внешнего аудитора, включив в него информацию об уровне риска, связанного с невыполнением соответствующих рекомендаций, и сгруппировать невыполненные рекомендации по процессам, темам или рискам, чтобы облегчить диалог с руководящими органами и другими надзорными службами (см. пункт 181).
- Инспекторы предлагают провести обзор всех ключевых документов ФАО по вопросам управления и подотчетности, чтобы убедиться, что в них должным образом отражены условия соглашения между ФАО и ОИГ, в том числе роль ОИГ, и что процесс принятия, обсуждения и мониторинга выполнения рекомендаций ОИГ четко определен и одобрен Советом и соответствует рекомендациям проводимого в настоящее время обзора ОИГ, касающимся принятия и выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы (см. пункт 184).



## Содержание

Стр.

|  |     |
|--|-----|
| Резюме .....   | iii |
| Сокращения .....   | xiv |
| I. Введение .....  | 1   |
| A. Общая информация .....  | 1   |
| B. Цели, задачи и ожидаемые результаты.....  | 1   |
| C. Методика .....  | 2   |
| D. Внутренний процесс .....  | 3   |
| E. Ограничения.....  | 4   |
| F. Выражение признательности.....  | 4   |
| II. Руководство и управление.....  | 5   |
| A. Структура управления.....   | 5   |
| B. Руководство.....  | 7   |
| III. Организационная структура.....  | 12  |
| A. Организационная схема и порядок подчиненности .....   | 12  |
| B. Присутствие на местах .....   | 14  |
| IV. Бюджетное и финансовое управление.....   | 16  |
| A. Бюджетные вопросы.....  | 16  |
| B. Финансовое управление .....   | 18  |
| V. Административные и кадровые ресурсы .....   | 23  |
| A. Статистика и кадровая политика .....  | 23  |
| B. Вакансии и продолжительность процесса найма.....  | 25  |
| C. Вопросы работы с персоналом .....   | 26  |
| VI. Использование информационно-коммуникационных технологий.....   | 29  |
| A. Цифровизация, защита и безопасность данных .....  | 29  |
| B. Новая общеорганизационная система планирования ресурсов .....   | 30  |
| VII. Управление рисками, внутренний контроль и надзор .....  | 33  |
| A. Механизм подотчетности, внутренний контроль и управление рисками .....  | 33  |
| B. Надзор .....  | 34  |
| Приложения   |     |
| I. Обзор ключевых процессов управления и надзора: порядок подчиненности.....   | 42  |
| II. Обзор ключевых процессов управления и надзора: выборы и назначения .....   | 43  |
| III. Меры, которые необходимо принять организациям-участницам в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы ..... | 44  |

## Сокращения

|     |  |
|-----|--|
| ИКТ | информационно-коммуникационные технологии                                  |
| ОИГ | Объединенная инспекционная группа  |
| ФАО | Продовольственная и сельскохозяйственная организация<br>Объединенных Наций |

## I. Введение

1. Обзор системы управления и администрирования в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) входит в серию обзоров систем управления и администрирования, проводимых Объединенной инспекционной группой (ОИГ) для своих организаций – участниц. Этот обзор был включен в программу работы ОИГ на 2023 год<sup>1</sup> и является ее вторым обзором системы управления и администрирования ФАО.

2. ОИГ проводила предыдущий обзор системы управления и администрирования в ФАО в 2002 году. С тех пор прошло уже более 20 лет, и за это время многое изменилось: главным в работе Организации стало содействие достижению масштабных целей в области устойчивого развития, важную роль в реализации проектов теперь играют внебюджетные взносы, а вновь назначенный недавно Генеральный директор внедрил новые методы работы.

### A. Общая информация

3. Созданная в 1945 году для решения неотложных проблем в области продовольствия и сельского хозяйства после Второй мировой войны, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций (ФАО) является специализированным учреждением системы Организации Объединенных Наций, возглавляющим международные усилия по искоренению голода. Ее целями являются повышение качества питания и уровня жизни людей, повышение эффективности производства и распределения всех продовольственных и сельскохозяйственных продуктов, улучшение положения сельского населения и, соответственно, содействие росту мировой экономики и избавлению человечества от голода.

4. ФАО является одним из крупнейших специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, обеспечивающим охват мирового населения через пять региональных и десять субрегиональных представительств, шесть бюро по связи, восемь бюро по партнерству и связям и 144 страновых представительства; численность ее персонала, большая часть которого работает на местах, превышает 14 тысяч человек (из которых более трех тысяч являются штатными сотрудниками), а бюджет на двухгодичный период 2022–2023 годов составил 3,2 млрд долл. США. В своей работе ФАО руководствуется Стратегической рамочной программой на 2022–2031 годы, которая была одобрена Конференцией на ее сорок первой сессии в 2021 году.

5. Стратегическая рамочная программа направлена на содействие осуществлению Повестки дня на период до 2030 года за счет перехода к более эффективным, инклюзивным, жизнестойким и устойчивым агропродовольственным системам и реализации четырех направлений улучшений (улучшение производства, улучшение качества питания, улучшение состояния окружающей среды и улучшение качества жизни) с соблюдением принципа "никто не должен остаться без внимания". В Стратегической рамочной программе описано, каким образом ФАО намерена содействовать достижению целей в области устойчивого развития, в частности ЦУР 1 (Ликвидация нищеты), ЦУР 2 (Ликвидация голода) и ЦУР 10 (Сокращение неравенства). Она также является основой управленческих и административных решений и мероприятий.

### B. Цели, задачи и ожидаемые результаты

6. Общей целью обзора является проведение оценки действующей в ФАО системы управления и администрирования. В ходе обзора инспекторы рассматривали

<sup>1</sup> См. A/77/34.

следующие вопросы: механизмы руководства и управления, организационная структура, бюджетное и финансовое управление, административные и кадровые ресурсы, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), а также управление рисками, внутренний контроль и надзор.

7. Были проведены оценка механизма финансирования ФАО, в том числе структуры ее ресурсов, бюджетных процессов, мобилизации ресурсов и соблюдения финансовых правил и положений, а также оценка проблем, связанных с комплексным управлением ресурсами, поступающими из различных источников финансирования, в первую очередь начисленными и добровольными взносами. В области администрирования и управления людскими ресурсами были рассмотрены, в частности, следующие аспекты: консолидация административных служб; альтернативные и гибкие условия труда; кадровая структура; практика набора/назначения персонала; договорные отношения; распределение должностей по категориям; географическая представленность и гендерный баланс; управление эффективностью работы персонала; схемы мобильности и ротации; планирование замещения кадров; отношения между администрацией и персоналом; коммуникации; профессиональный рост.

8. В том, что касается ИКТ, инспекторы уделили особое внимание таким вопросам, как стратегии и системы, включая общеорганизационную систему планирования ресурсов, а также защита и безопасность данных.

9. В рамках обзора инспекторы проанализировали общие политические механизмы в области управления рисками, внутреннего контроля и надзора, в частности такие, как Канцелярия Генерального инспектора, Управление по оценке, Канцелярия омбудсмана, Управление по этике и внешний аудитор, и изучили выводы, заключения и рекомендации органов внутреннего и внешнего надзора, в том числе ОИГ.

10. Ожидаемым результатом проведения обзора является повышение действенности и эффективности выполнения Организацией своих мандатов и поставленных задач. Группа по обзору рассмотрела и оценила многие аспекты деятельности Организации, но в настоящий доклад вошли только те вопросы, которые требуют рекомендаций или заслуживают отдельного упоминания. Анализ осуществления программ, проводимых ФАО, в задачи настоящего обзора не входил. Тем не менее он был проведен в объеме, необходимом для понимания и оценки адекватности управленческих и административных процессов и процедур.

## **С. Методика**

11. В целях обеспечения согласованности, обоснованности и надежности своих выводов и руководствуясь внутренними стандартами и рабочими процедурами ОИГ, инспекторы использовали ряд качественных и количественных методов сбора данных из различных источников. Запрашивая комментарии и предложения в процессе проведения обзора, группа по обзору придерживалась стратегии сотрудничества со своими партнерами.

### **1. Предварительное изучение необходимых документов**

12. Были проведены обзор базовых документов и анализ документов Конференции, Совета и его комитетов, рекомендаций надзорных органов, а также внутренних механизмов и положений, руководства по политике и процедурам и других необходимых внутренних документов и статистических данных.

### **2. Вопросники и запросы о предоставлении информации и данных**

13. Представителям старшего руководства ФАО был разослан вопросник по восьми темам: руководство и управление (организационная структура); бюджетное и финансовое управление; администрирование и управление людскими ресурсами; использование ИКТ; управление рисками; внутренний контроль и надзор; а также

межучрежденческое сотрудничество и партнерские связи. Для получения дополнительной информации и разъяснений в ходе обзора были разосланы и другие вопросники, содержащие 37 вопросов.

### **3. Опросы**

14. Были проведены два отдельных онлайн-опроса: один – среди членов Совета и его комитетов, другой – среди сотрудников ФАО.

15. В ходе опроса членов Совета и его комитетов было запрошено мнение государств-членов об управленческих и административных стратегиях, реализуемых старшим руководством ФАО. Доля ответивших государств-членов была очень низкой: из 61 члена на опрос откликнулись лишь 11 (18 процентов членов, из которых 67 процентов были из одного региона).

16. Опрос сотрудников касался таких вопросов, как обстановка на рабочем месте, руководство, организационная структура, административная поддержка, кадровые ресурсы, отношения между администрацией и персоналом, обмен знаниями, ИКТ, управление рисками, а также функции надзора и оценки. В опросе сотрудников приняли участие 1446 человек, что соответствует примерно 10 процентам общей численности персонала ФАО. Столь низкий уровень отклика можно объяснить низким уровнем участия аффилированных сотрудников, которые составляют 78 процентов общей численности персонала ФАО.

### **4. Собеседования**

17. В период с июля по сентябрь 2023 года группа по обзору провела 51 очное собеседование (в том числе в двух фокус-группах), 18 собеседований в виртуальном формате и пять встреч с региональными группами: в штаб-квартире ФАО в Риме, в двух региональных представительствах, в Центре совместных служб и в бюро по связи в Нью-Йорке и Женеве.

18. Группа по обзору провела собеседования с представителями старшего руководства ФАО, включая Генерального директора, Группу старших руководителей, глав управлений по надзору (т. е. Канцелярии Генерального инспектора и Управления по оценке), руководителя Управления по этике, омбудсмана, руководителей подразделений, которые подчиняются непосредственно Генеральному директору (т. е. директоров Управления по правовым вопросам, Управления по стратегии, программе и бюджету и Управления по целям в области устойчивого развития), директоров различных отделов и подразделений и других должностных лиц, в том числе представителей персонала. Были также проведены собеседования с Независимым председателем Совета, с председателями комитетов Совета (Финансового комитета, Комитета по программе и Комитета по уставным и правовым вопросам), с региональными группами, с председателем Консультативного комитета по надзору и с представителем внешних аудиторов.

### **5. Выездная работа**

19. В июле 2023 года группа по обзору посетила штаб-квартиру ФАО в Риме, а также осуществила две поездки на места: в Аккру, в Региональное представительство в Африке, и в Будапешт, в Региональное представительство в Европе и Центральной Азии (в июле и августе 2023 года соответственно).

20. Группа по обзору выбрала два этих региональных представительства исходя из их финансовой и операционной значимости для Организации. Факторами, определившими выбор этих представительств, были также их географическая близость и имеющиеся у ОИГ ресурсы.

## **D. Внутренний процесс**

21. В соответствии с положениями пункта 2 статьи 11 статута ОИГ окончательная редакция настоящего доклада была подготовлена после консультаций между

инспекторами, в ходе которых предложенные выводы и рекомендации были выверены с учетом коллективного мнения Группы.

22. Вся полученная информация и все соображения обрабатывались с обычным для ОИГ уважением к их конфиденциальности. В настоящем докладе отражены главным образом агрегированные ответы, а в тех случаях, когда для наглядности приводятся какие-то цитаты, их авторы не указаны.

## **Е. Ограничения**

23. Несмотря на широкое присутствие ФАО на местах, из-за ограниченности бюджетных и людских ресурсов группа по обзору не смогла посетить ни одно субрегиональное или страновое представительство кроме тех, которые совпали с посещением региональных представительств.

## **Ф. Выражение признательности**

24. Инспекторы хотели бы выразить признательность за всемерное содействие в подготовке обзора старшему руководству ФАО и всем ключевым заинтересованным сторонам, в особенности координатору ФАО и тем, кто представил письменные ответы, участвовал в беседах и/или опросах и с готовностью делился своими знаниями и соображениями.

## II. Механизмы руководства и управления

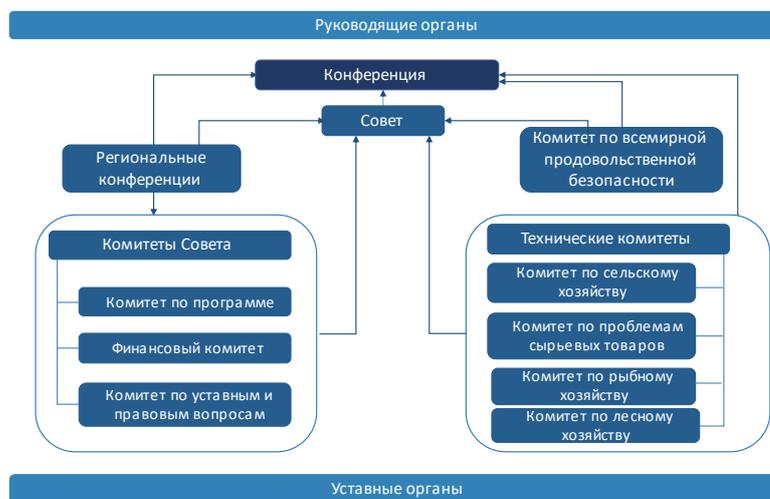
### A. Структура управления

#### 1. Директивные и руководящие органы

25. ФАО, как и любая членская организация, зависит от действенного и эффективного функционирования своих руководящих органов. Поэтому состав структуры управления и ее функционирование очень важны.

26. В структуру управления ФАО входят семь элементов: Конференция<sup>2</sup>, Совет<sup>3</sup>, региональные конференции<sup>4</sup>, комитеты Совета<sup>5</sup>, технические комитеты<sup>6</sup>, Комитет по всемирной продовольственной безопасности<sup>7</sup> и уставные органы<sup>8</sup>, которые имеют строгий порядок подчиненности и четко определенные функции; все они восходят к главному директивному органу – Конференции ФАО, сессия которой проходит раз в два года. Конференция определяет политику и утверждает бюджет Организации, а также выносит рекомендации государствам-членам и ассоциированным членам по вопросам, связанным с продовольствием и сельским хозяйством (полный обзор процессов управления и надзора, связанных с порядком подчиненности, представлен в Приложении I). В ходе этого обзора инспекторы рассматривали работу Совета и его комитетов и не рассматривали сколько-нибудь подробно работу Конференции, региональных конференций, технических комитетов и уставных органов.

Рисунок I  
Структура управления ФАО



Источник: веб-сайт ФАО.

<sup>2</sup> Устав ФАО, статья 3, и Общие правила Организации, правила 1–21.

<sup>3</sup> Устав ФАО, статья 5, и Общие правила Организации, правила 22–36.

<sup>4</sup> Устав ФАО, пункт 6 статьи 4.

<sup>5</sup> Там же, подпункт а) пункта 6 статьи 5.

<sup>6</sup> Там же, подпункт б) пункта 6 статьи 5.

<sup>7</sup> Там же, пункт 9 статьи 3.

<sup>8</sup> Резолюция 12/79 Конференции ФАО. Действующие уставные органы занимаются вопросами сельского хозяйства, включая животноводство и ветеринарию, сырьевые товары и торговлю, рыболовство, продовольственную политику и питание, лесное хозяйство, генетические ресурсы для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, освоение земельных и водных ресурсов, растениеводство и защиту растений, а также статистику.

27. Совету, возглавляемому Независимым председателем, помогают в работе три его комитета (Комитет по программе, Финансовый комитет и Комитет по уставным и правовым вопросам). Совет обладает всеми необходимыми полномочиями для принятия решений, позволяющими Организации надлежащим образом функционировать в период между Конференциями. Поэтому состав Совета и, в частности, комитетов Совета представляет значительный интерес с точки зрения обеспечения надлежащего контроля и надзора за работой руководящих органов.

28. Вопрос о составе и функционировании комитетов Совета рассматривался в ходе собеседований и онлайн-опросов, и, хотя особых опасений в отношении способности Комитетов выполнять свои обязанности высказано не было, определенную обеспокоенность вызывал вопрос о квалификации кандидатов (полный обзор процессов управления и надзора, связанных с выборами и назначениями, представлен в Приложении II). В 2014 году Управление по оценке вынесло рекомендацию по этому вопросу<sup>9</sup>, но самые последние документы, касающиеся выборов членов комитетов Совета, говорят о том, что достаточную информацию о квалификации своих кандидатов, как это предусмотрено базовыми документами<sup>10</sup>, представляют не все государства-члены, что свидетельствует о недостатках в работе этих комитетов. К работе в Финансовом комитете прежде всего следует привлекать авторитетных экспертов международного уровня, обладающих необходимым опытом в финансовых вопросах.

**29. Инспекторы, признавая право государств-членов самостоятельно выбирать своих кандидатов, настоятельно призывают Совет обратиться к ним с просьбой предоставлять комитетам Совета подробную информацию о квалификации кандидатов и приложить все усилия к тому, чтобы выдвигаемые кандидаты обладали соответствующим опытом, как это предусмотрено базовыми документами.**

## 2. Механизмы управления и связанные с этим документы

30. Правовая основа работы ФАО описана в едином документе, который называется "Базовые документы" (тома I и II) и включает в себя Устав, Общие правила Организации, финансовые положения, правила процедуры руководящих органов и другие соответствующие тексты.

31. Если базовые документы обеспечивают основу, то Руководство ФАО по административным вопросам, состоящее из семи глав<sup>11</sup>, описывает функции и обязанности и определяет порядок работы Организации. К нему также прилагается Справочник, содержащий практические указания.

32. По результатам обзора Руководства ФАО по административным вопросам, собеседований, проведенных в региональных представительствах, а также опросов персонала инспекторы отметили, что некоторые главы этого Руководства нуждаются в обновлении. **Инспекторы настоятельно рекомендуют Генеральному директору пересмотреть Руководство ФАО по административным вопросам, отразив в нем те изменения, которые были произведены Организацией.**

33. Кроме того, поскольку группе по обзору не удалось провести более общую оценку новых методов работы, которые были внедрены в последние годы, со старшим руководством ФАО был обсужден вопрос о целесообразности проведения в 2025 году всеобъемлющего анализа затрат и выгод реформ. **Инспекторы призывают Совет рассмотреть возможность расширить рамки обзора Стратегической рамочной программы, который должен быть проведен в 2025 году, включив в него оценку новых методов работы.**

<sup>9</sup> "Независимый обзор эффективности реформ управления ФАО" (CL 150/9), рекомендация 9.

<sup>10</sup> Общие правила Организации, правила 26, 27 и 34, касающиеся Комитета по программе, Финансового комитета и Комитета по уставным и правовым вопросам, соответственно.

<sup>11</sup> Главы Руководства ФАО по административным вопросам: организация; финансы; людские ресурсы; поездки; имущество и услуги; коммуникации и ведение документации; и методы работы.

## В. Руководство

### 1. Стратегическое планирование

34. Как указано в базовых документах<sup>12</sup>, работу ФАО следует выстраивать на основе Стратегической рамочной программы, которая может охватывать период от десяти до 15 лет, но должна пересматриваться каждые четыре года. Стратегическая рамочная программа составляется по итогам широких консультаций как внутри Организации, так и с соответствующими заинтересованными сторонами и государствами-членами, которые, действуя через Совет, комитеты Совета, технические комитеты, региональные конференции и, наконец, Конференцию ФАО, берут на себя ответственность за намеченный Организацией курс на соответствующий период.

35. В действующей Стратегической рамочной программе, которая рассчитана на десять лет, с 2022 по 2031 год, в качестве основного направления деятельности ФАО выбрана реализация Повестки дня на период до 2030 года и ее целей в области устойчивого развития. Эта программа увязывает достижение соответствующих задач с осуществлением четырех направлений улучшений (улучшение производства, улучшение качества питания, улучшение состояния окружающей среды и улучшение качества жизни), с соблюдением принципа "никто не должен остаться без внимания". Эти четыре направления подразделены на 20 приоритетных направлений осуществления программ, которые увязаны с задачами и показателями достижения целей в области устойчивого развития; эта увязка демонстрирует полный цикл: от постановки стратегических целей до достижения конкретных результатов. Как заявляет ФАО, "выстраивая свою работу вокруг Повестки дня на период до 2030 года и ЦУР [целей в области устойчивого развития], ФАО отходит от практики использования специализированных задач и показателей и формулирует предусмотренные ее мандатом цели и соответствующие результаты на всех организационных уровнях с использованием общепринятых понятий и терминов"<sup>13</sup>.

36. Стратегическая рамочная программа – это "дорожная карта" Организации: концепция руководства и государств-членов в отношении ее дальнейших действий и перспектив должна быть хорошо понятна и наглядно сформулирована с помощью соответствующих задач, мероприятий и индикаторов. Этого можно достичь только работая над глобальными целями<sup>14</sup> и в полной мере используя основные атрибуты и ключевые функции ФАО.

37. Можно ожидать, что дальнейшее определение роли ФАО в достижении целей в области устойчивого развития будет сформулировано в ходе обзора Стратегической рамочной программы в 2025 году, по итогам рассмотрения пяти ключевых измерений и пяти ключевых направлений будущей работы, о которых идет речь в выступлении Генерального директора<sup>15</sup>, поскольку эти ключевые измерения имеют отношение к четырем сквозным/междисциплинарным "катализаторам" и, соответственно, к четырем направлениям улучшений, а пять ключевых направлений будущей работы

<sup>12</sup> Резолюция 10/2009 Конференции ФАО, подпункт а) пункта 1.

<sup>13</sup> Стратегическая рамочная программа ФАО на 2022–2031 годы, пункт 54.

<sup>14</sup> Три глобальными целями членов являются: а) искоренение голода, решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания, постепенное создание мира, в котором люди всегда имеют возможность в достаточном объеме получать безопасные и полезные продукты питания, соответствующие их пищевым потребностям и предпочтениям и позволяющие им вести активный и здоровый образ жизни; б) искоренение нищеты и содействие экономическому и социальному прогрессу для всех при увеличении производства продовольствия, ускорении развития сельских районов и обеспечении устойчивых источников средств к существованию; в) устойчивое регулирование и использование природных ресурсов, включая земельные, водные, воздушные, климатические и генетические ресурсы, на благо нынешнего и будущих поколений (*Стратегическая рамочная программа ФАО на 2022–2031 годы*, пункт 48).

<sup>15</sup> Выступление Генерального директора ФАО "От видения к действию: построение современной ФАО в соответствии с ее основными компетенциями", 2023 год.

оказывают непосредственное влияние на реализацию приоритетных направлений осуществления программ.

38. Инспекторы выражают одобрение Генеральному директору за создание четкой концепции, которая изложена в Стратегической рамочной программе на 2022–2031 годы, и призывают Совет, выполняя свою надзорную роль, обеспечить, чтобы Организация и впредь оставалась на верном пути в своих действиях по достижению целей в области устойчивого развития.

## 2. Межучрежденческое сотрудничество и партнерские связи

39. В двухгодичном периоде 2020–2021 годов свой вклад в реализацию стратегических программ ФАО и достижение целей в области устойчивого развития внесли 48 стратегических партнерств с негосударственными субъектами и учреждениями Организации Объединенных Наций, включая инициативу "Рука об руку" и Программу ответных мер и восстановления в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19). В рамках системы Организации Объединенных Наций ФАО создала девять новых партнерств и выступила в качестве инициатора, координатора или сокоординатора пяти крупных инициатив в области информационно-пропагандистской работы, направленных на обеспечение синергии и учет стратегий и мер политики, проводимых в рамках всей системы ООН. В партнерстве с расположенными в Риме учреждениями ФАО внесла вклад в осуществление Совместной Программы ответных мер в связи с пандемией COVID-19, конфликтами и изменением климата в Сахеле. Кроме того, ФАО наладила партнерские связи с 40 научно-исследовательскими учреждениями в таких областях, как разработка инновационных инструментов и платформ для мониторинга и раннего оповещения о вредных организмах и болезнях, прогнозирование на основе спутниковых данных, развитие потенциала для устойчивого ведения сельского хозяйства и техническая поддержка в области продовольственной безопасности и питания, устойчивое управление природными ресурсами, восстановление ландшафтов и маломасштабный рыбный промысел. Организации гражданского общества в качестве партнеров были привлечены к решению таких задач, как обеспечение эффективного учета в программах проблематики конфликтов, разработка программ ответственного инвестирования в сельское хозяйство и повышение климатической устойчивости агропродовольственных систем<sup>16</sup>.

40. В ходе реализации программ ФАО поддерживает тесные связи со Всемирной продовольственной программой и Международным фондом сельскохозяйственного развития, поскольку их работа увязана с работой ФАО в таких областях, как питание и продовольственная безопасность. Планы сотрудничества и мероприятия совместных общеорганизационных служб расположенных в Риме учреждений системы ООН на уровне штаб-квартир охватывают такие услуги, как эксплуатация зданий и помещений, копировальные, почтовые и типографские услуги, охрана и безопасность, поездки, проживание и оформление виз, автопарк (парк легковых автомобилей/транспортных средств), мероприятия по повышению экологичности деятельности, услуги по закупкам, медицинские и оздоровительные услуги, Центр совместных служб, разработка и обслуживание приложений, ИКТ-инфраструктура, услуги в области ИКТ, телекоммуникации, людские ресурсы, кадровая политика и условия службы, кадровое обеспечение и набор персонала, развитие персонала и социальное обеспечение сотрудников<sup>17</sup>.

41. В ходе обзора старшее руководство указало, что рассмотрение доклада<sup>18</sup> о проведенном недавно технико-экономическом обосновании объединения административных служб расположенных в Риме учреждений находится на

<sup>16</sup> ФАО. Доклад об осуществлении программы в 2020–2021 годах (Рим, 2022 год), пункт 146.

<sup>17</sup> ФАО. Доклад о развитии сотрудничества с расположенными в Риме учреждениями (CL 171/13), Приложение 1 "Совместные общеорганизационные службы: подробная информация".

<sup>18</sup> ФАО. Технико-экономическое обоснование объединения административных служб расположенных в Риме учреждений (JM 2023.1/2).

завершающей стадии. Инспекторы надеются, что результаты этого исследования будут незамедлительно доведены до сведения государств-членов.

42. Межучрежденческое сотрудничество особенно важно для достижения целей в области устойчивого развития. Как заявила ФАО в ответе на общеорганизационный вопросник, "в целом, с учетом широты мандата ФАО в различных секторах и в связи с необходимостью достижения целей в области устойчивого развития, существует много областей, где усилия дублируются и имеют место синергия и взаимозависимость с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Для решения нынешних беспрецедентных глобальных проблем ФАО разрабатывает новый подход к организации партнерских связей в Организации Объединенных Наций, который обеспечит переход к более эффективным, инклюзивным, жизнестойким и устойчивым агропродовольственным системам". ФАО продолжает сотрудничать со Всемирной организацией здравоохранения по вопросам разработки "Кодекса Алиментариус", с Программой развития Организации Объединенных Наций – по вопросам борьбы с нищетой и обеспечения продовольственной безопасности, с Детским фондом Организации Объединенных Наций – по вопросам питания детей и продовольственной безопасности, и с Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения – по вопросам продовольственной безопасности, питания беременных и гендерного равенства в сельском хозяйстве; это лишь некоторые виды сотрудничества Организации.

43. В своем ежегодном докладе о взаимодействии с частным сектором за 2022 год ФАО указывает, что в отношениях с частным сектором по-прежнему преобладают неформальные взаимодействия (90 процентов портфеля), а остальные 10 процентов составляют официальные партнерства. В рамках реализации своей Стратегии взаимодействия с частным сектором на 2021–2025 годы Организация завершила 2022 год, имея в общей сложности 44 действующих официальных соглашения (по сравнению с 40 в 2021 году): 28 из них были официально оформлены в виде меморандумов о взаимопонимании, 14 – в виде писем о намерениях и два – в форме обмена письмами.

### **3. Должности специалиста по этике и омбудсмена**

44. Генеральный директор распорядился включить обеспечение благополучия персонала ФАО и этичного поведения в Организации в число приоритетных задач, подчеркнув важную роль должностей специалиста по этике и омбудсмена.

45. За последние 15 лет функции специалиста по этике и омбудсмена в ФАО изменились. Во-первых, в 2009 году было создано Управление по этике, а в 2012 году – Комитет по этике. В 2014 году обе функции были усилены за счет создания в Управлении по правовым вопросам должности категории Д-1 для специалиста по этике/омбудсмена. Наконец, в 2019 году эта функция была разделена на две отдельных независимых должности: сотрудника по вопросам этики и омбудсмена. Примечательно, что обе они относятся к категории С-5.

46. Несмотря на улучшение, наблюдаемое в результате разделения этих функций, инспекторы выражают некоторую обеспокоенность в отношении обязанностей, функциональной независимости и показателей эффективности работы этих сотрудников.

47. Если говорить об обязанностях, то в отношении Управления по этике ФАО в своем Плане действий по управлению общеорганизационными рисками на 2023 год называет одним из основных рисков нарушение этических стандартов, а некоторыми из основных причин таких нарушений – недостаточную осведомленность персонала ФАО об этических стандартах и фидуциарной ответственности, отсутствие надлежащих мер политики, процедур и инструментов для предотвращения и выявления случаев сексуальной эксплуатации и насилия, борьбы с ними и сообщения о них, отсутствие надлежащих процессов и механизмов для предотвращения, выявления и расследования мошеннических и коррупционных действий, случаев преследования, сексуальных домогательств и злоупотребления служебным положением, а также для сообщения о них, и отсутствие надлежащей поддержки лиц,

пострадавших от злоупотреблений, преследований и сексуальных домогательств, которая стимулировала бы сообщать о таких нарушениях. При этом Управление по этике в этом Плана действий ни в каком качестве не упоминается. Следует также отметить, что в 2022 году должность координатора по вопросам защиты от сексуальной эксплуатации и насилия была передана Управлению по чрезвычайным операциям и устойчивости к внешним факторам. Вызывает обеспокоенность интеграция Управления по этике с другими управленческими функциями и признание его ключевой роли в решении этических вопросов, тогда как функции Канцелярии омбудсмена ограничиваются "оказанием помощи в разрешении возникающих на рабочем месте конфликтов и поддержании усилий ФАО по созданию гармоничной рабочей среды, путем предоставления на конфиденциальной и непредвзятой основе консультаций сотрудникам ФАО по любым возникающим на рабочем месте проблемам"<sup>19</sup>.

48. Несмотря на то, что обе эти структуры подтвердили, что в настоящее время действуют независимо, было отмечено, что никаких гарантий устойчивости такой ситуации нет. Инспекторы отметили, что срок действия контрактов руководителей обеих структур составляет два года, а не пять, как это принято для таких должностей в других организациях, и де-факто это может оказывать влияние на их независимость. Вопрос о независимости и о договорных отношениях с сотрудниками службы по вопросам этики был рассмотрен ОИГ в ходе ее обзора функции по вопросам этики в системе Организации Объединенных Наций<sup>20</sup>. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать распространению передовой практики в области организации работы Управления по этике и Канцелярии омбудсмена.

#### **Рекомендация 1**

**В целях повышения независимости глав Управления по этике и Канцелярии омбудсмена Генеральному директору следует не позднее конца 2024 года обеспечить приведение механизма договорных отношений с ними в соответствие с передовой практикой.**

49. Кроме того, ключевые приоритеты не отражены в ключевых индикаторах эффективности, поэтому оценить, как и в какой мере Управление по этике и Канцелярия омбудсмена влияют на рабочую обстановку в ФАО, представляется затруднительным. Существующие индикаторы касаются только таких результатов, как учебные курсы или количество проверок, завершаемых в установленные сроки, и не направлены на измерение результатов, таких как соблюдение политики, процедур и методов, связанных с этическими нормами, предусмотренными Стандартами поведения для международной гражданской службы, и эффективность работы омбудсмена в вопросах посредничества и арбитража.

50. Для того чтобы иметь возможность точнее количественно оценивать эффективность действий ФАО по созданию более этической атмосферы и гармоничной рабочей среды, Управлению по этике и Канцелярии омбудсмена рекомендуется использовать факторы, о которых говорится в их ежегодных докладах<sup>21</sup>, для

<sup>19</sup> ФАО. Среднесрочный план (пересмотренный) на 2022–2025 годы и Программа работы и бюджет на 2024–2025 годы, предложенные Генеральным директором, Рим, 2023 год (С 2023/3), пункт 223.

<sup>20</sup> JIU/REP/2021/5, рекомендация 1.

<sup>21</sup> В своем ежегодном докладе за 2022 год Управление по этике упоминает следующие аспекты: гендерное равенство и равноправие; психологическая безопасность и культура, в которой поощряется высказывание собственного мнения; защита от преследований; внеслужебная деятельность в противоположность деятельности, осуществляемой в официальном качестве; неподобающее поведение с сексуальным подтекстом, риски конфликта интересов в Организации, ответственность за принятие этических решений и развитие в ФАО культуры подотчетности. Примерами индикаторов могут быть, в частности, гендерные различия в оплате труда, гарантии исполнения контрактов, доступ к механизмам внутреннего правосудия,

разработки ключевых индикаторов эффективности, в большей степени ориентированных на конечный результат. Обеим структурам было бы полезно использовать показатели удовлетворенности выполнением своих мандатов, рассчитываемые по итогам регулярных опросов, которые должны проводиться по стандартной методике<sup>22</sup>.

51. Дополнительно следует отметить, что, согласно данным, предоставленным Канцелярией Генерального инспектора, за период 2018–2022 годов был зафиксирован один подтвержденный случай сексуальной эксплуатации и насилия, а количество подтвержденных случаев мошенничества колебалось от восьми до 17 в год при среднем показателе от 12 до 13, и что при оценке действенности и эффективности мер политики, связанных с этическим поведением, такие цифры во внимание не принимаются.

52. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать эффективности выполнения Управлением по этике и Канцелярией омбудсмена своих функций.

#### **Рекомендация 2**

**В 2025 году в контексте подготовки проекта следующего Среднесрочного плана и Программы работы и бюджета Генеральному директору следует обеспечить, чтобы Управление по этике и Канцелярия омбудсмена установили для себя ключевые индикаторы эффективности, с помощью которых можно было бы точнее количественно оценивать результаты их работы.**

запросы на участие во внеслужебной деятельности и случаи, связанные с конфликтом интересов. В своем ежегодном докладе за 2022 год Канцелярия омбудсмена упоминает такие принципы, как нейтралитет, беспристрастность, конфиденциальность и неформальность.

<sup>22</sup> Опрос может охватывать такие темы, как культура, в которой поощряется высказывание собственного мнения, месть, преследования, неподобающее сексуальное поведение, дискриминация, ответственность за этические решения, психологическая безопасность и темы, связанные с мандатом Канцелярии омбудсмена.

### III. Организационная структура

#### A. Организационная схема и порядок подчиненности

##### 1. Организационная схема

53. В состав старшего руководства ФАО входят Генеральный директор, группа старших руководителей (три первых заместителя Генерального директора, главный экономист, главный научный специалист и директор Кабинета), руководители трех управлений высокого уровня, шести междисциплинарных управлений и 20 подразделений, распределенных по четырем направлениям работы, а также заместители Генерального директора.

54. С 2019 года в структуру Организации было внесено несколько изменений. Наиболее значимыми из них являются сокращение количества должностей помощников Генерального директора (с 13 до девяти) и создание должностей главного экономиста и главного научного специалиста, создание Управления по целям в области устойчивого развития, а также Управления по инновациям. Эти изменения согласуются с приоритетами, изложенными в Стратегической рамочной программе на 2022–2031 годы, и четко увязаны с тем, как Организация намерена поддержать реализацию Повестки дня на период до 2030 года путем преобразования агропродовольственных систем с целью улучшения производства, улучшения качества питания, улучшения состояния окружающей среды и улучшения качества жизни. Изменения также призваны обеспечить модульность структуры ФАО и сделать Организацию более гибкой и оперативной.

Рисунок II

Связь целей в области устойчивого развития с задачами ФАО



Источник: ОИГ, по материалам Среднесрочного плана (пересмотренного) на 2022–2025 годы.

55. Организационная схема ФАО представлена не в виде традиционной органиграммы, на которой четко показаны структура и порядок подчинения. На этой схеме отсутствует непосредственное указание сфер ответственности и круга прямых и косвенных обязанностей старшего руководства, определяемых двойной подотчетностью.

56. Например, круг обязанностей, возложенных на новую должность главного экономиста, сопоставим с кругом обязанностей первого заместителя Генерального директора (см. таблицу I). Оценивая текущую организационную схему, этого понять

нельзя. Но если принять во внимание двойную подотчетность, то роль главного экономиста в Организации становится явно более заметной.

57. Инспекторы считают, что для сохранения системы двойной подотчетности и обеспечения лучшего понимания структуры Организации следует избегать названий общего характера для таких должностей, как первый заместитель Генерального директора и заместитель Генерального директора, и более четко указывать круг их обязанностей, так чтобы эти обязанности были закреплены за соответствующей должностью, а не за конкретным человеком. В этой связи **инспекторы призывают Генерального директора дать четкие и понятные названия должностям, особенно из числа старшего руководства, и соответствующим образом отразить это в штатном расписании.**

## 2. Порядок подчиненности

58. При рассмотрении структуры управления ФАО бросается в глаза тот факт, что в ней не указан порядок подчиненности. Система двойной подотчетности между каждым членом старшего руководства и группой старших руководителей, в рамках которой А выполняет основную роль, а В – вспомогательную и дополняющую функцию, обеспечивает прозрачность и позволяет, по мнению ФАО, расширить сотрудничество между различными подразделениями.

Таблица I.

**Количество организационных подразделений, находящихся в ведении каждого члена группы старших руководителей, с указанием двух линий подчинения**

| Группа старшего руководства |            | Первый заместитель Генерального директора А (ранее – Операции) | Первый заместитель Генерального директора В (ранее – Программа) | Первый заместитель Генерального директора С (ранее – Развитие) | Главный экономист | Главный научный специалист | Директор Кабинета |
|-----------------------------|------------|--|---|--|-------------------|----------------------------|-------------------|
| Порядок отчетности А        | Управления | 4  | 0   | 1  | 3                 | 1                          | 2                 |
|                             | Центры     | 0  | 0   | 2  | 1                 | 0                          | 0                 |
|                             | Отделы     | 3  | 5   | 4  | 6                 | 0                          | 0                 |
| <b>Всего</b>                |            | <b>7</b>   | <b>5</b>  | <b>7</b>   | <b>10</b>         | <b>1</b>                   | <b>2</b>          |
| Порядок отчетности В        | Управления | 7  | 5   | 2  | 3                 | 2                          | 3                 |
|                             | Центры     | 1  | 0   | 0  | 0                 | 2                          | 0                 |
|                             | Отделы     | 2  | 4   | 1  | 2                 | 6                          | 0                 |
| <b>Всего</b>                |            | <b>10</b>  | <b>9</b>  | <b>3</b>   | <b>5</b>          | <b>10</b>                  | <b>3</b>          |

Источник: ОИГ

59. Поскольку группа по обзору ранее никогда не сталкивалась с таким подходом, вопрос о функционировании этой системы двойной подотчетности был включен во все собеседования, которые проводились в процессе обзора. Все опрошенные оценили ее положительно, подчеркнув такие преимущества ее внедрения, как устранение разобщенности, улучшение обмена информацией, повышение подотчетности, более оперативное реагирование, отсутствие сбоев в процессе принятия решений и обеспечение непрерывности деятельности.

60. Как указывает ФАО в ответах на общеорганизационный вопросник, предоставленных группе по обзору, "учреждение двухуровневого порядка подотчетности ("А" и "В") укрепило совместный надзор за деятельностью и повысило надзорные возможности старших руководителей. Это хорошо понимают во всех подразделениях и признают эффективным инструментом для усиления внутреннего контроля и устранения пробелов в контроле. Кроме того, такой порядок

подчиненности способствует реализации принципа коллегиального руководства работой Организации, ее отделов, центров и управлений штаб-квартиры, а также децентрализованных представительств"<sup>23</sup>.

## **В. Присутствие на местах**

### **1. Децентрализация и делегирование полномочий**

61. Вопрос децентрализации и делегирования полномочий рассматривался в контексте присутствия ФАО на местах и с учетом рекомендаций, содержащихся в обзоре управленческой и административной деятельности ФАО, проведенном ОИГ в 2002 году<sup>24</sup>, рекомендаций, принятых по результатам аудита структуры управления и потенциала децентрализованных представительств<sup>25</sup>, положений, содержащихся в Руководстве ФАО по административным вопросам, а также ответов сотрудников, полученных во время собеседований и онлайн-опроса.

62. Если говорить о децентрализации, то инспекторы признают, что для полного выполнения рекомендаций вышеупомянутого аудита, проведенного Канцелярией Генерального инспектора в отношении таких вопросов, как разработка политики децентрализации, делегирование полномочий и распределение людских и финансовых ресурсов, необходимы время и ресурсы; кроме того, в целях выполнения этих рекомендаций был согласован трехлетний план действий. Однако во время выездов группы по обзору на места в рамках настоящего обзора было отмечено, что те мероприятия, которые должны были быть проведены к 31 декабря 2022 года, не были выполнены полностью, что задержало получение эффекта от связанных с этим предполагаемых выгод.

**63. Инспекторы настоятельно призывают Генерального директора оценить, достаточно ли ресурсов выделяется соответствующим подразделениям для надлежащего выполнения плана действий, согласованного в связи с рекомендациями доклада "Аудит структуры управления и потенциала децентрализованных представительств", и призывают Совет на ежегодной основе контролировать выполнение этого плана.**

64. В отношении делегирования полномочий 40 процентов респондентов, принявших участие в онлайн-опросе сотрудников, указали, что, по их мнению, уровень делегирования полномочий в их подразделениях достаточен, 19 процентов сочли его недостаточным, а остальные 41 процент либо затруднились с ответом, либо не имели определенного мнения по этому вопросу. В этой связи инспекторы более внимательно изучили комментарии сотрудников, представленные в ходе онлайн-опроса, и выяснили, что значительное их количество касалось необходимости расширения полномочий, связанных с кадровыми ресурсами и закупками в представительствах на местах, особенно в тех случаях, когда ответственность поделена между штаб-квартирой и региональными представительствами.

**65. В этой связи инспекторы предлагают более детально рассмотреть вопрос о возможности расширения полномочий, делегируемых региональным представительствам, при наличии гарантий, что соответствующие функции могут выполняться своевременно, с минимальным риском, при полной подотчетности и надлежащем внутреннем контроле.**

### **2. Региональные, субрегиональные и страновые представительства**

66. Функции и обязанности представительств на местах в базовых документах ФАО не прописаны. Они упоминаются в Руководстве ФАО по административным вопросам

<sup>23</sup> Ответ, предоставленный на вопрос 2.4 общеорганизационного вопросника: "Хорошо ли понятен порядок подчиненности и делегирования полномочий?"

<sup>24</sup> JIU/REP/2002/8, рекомендации 4 и 7.

<sup>25</sup> ФАО. Доклад Генерального инспектора за 2021 год – резюме заключений по результатам аудитов, выпущенных в 2021 году, FC 191/9.2, пункты 35–37 (AUD0721).

и в политике подотчетности. В рамках предварительного изучения документации инспекторы рассмотрели документ "Децентрализованные отделения ФАО: здесь знания воплощаются в действия"<sup>26</sup>. Он не имеет официального статуса и содержит лишь самый общий обзор функций и сферы охвата работы региональных и субрегиональных представительств, более подробную информацию о страновых представительствах и краткое описание бюро по связи и бюро по партнерству и связям. В нем нет ни четких указаний относительно взаимоотношений между региональными, субрегиональными и страновыми представительствами, ни описания взаимоотношений между бюро по связи и бюро по партнерству и связям со штаб-квартирой и/или региональными представительствами.

67. В связи с экспоненциальным ростом внебюджетных ресурсов и проектов в истекшее десятилетие каждый элемент присутствия ФАО на местах должен соответствовать поставленной цели. Поэтому необходимо четко определить и обновить функции, обязанности и операционные процедуры региональных, субрегиональных и страновых представительств, бюро по связи и бюро по партнерству и связям. Это нужно не только для того, чтобы отразить их роль в организационной структуре, но и для того, чтобы иметь возможность реагировать на требования государств-членов, доноров и финансовых учреждений в отношении действенного и эффективного использования ресурсов.

68. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации поможет повысить эффективность присутствия ФАО на местах.

### **Рекомендация 3**

**Совету следует представить Конференции на ее сорок четвертой сессии предложение о внесении необходимых изменений в соответствующие разделы базовых документов ФАО, касающиеся функций и обязанностей децентрализованных представительств.**

<sup>26</sup> ФАО. Децентрализованные отделения ФАО: здесь знания воплощаются в действия (Рим, 2015 год).

## IV. Бюджетное и финансовое управление

### A. Бюджетные вопросы

#### 1. Модель финансирования и уровни финансирования

69. ФАО осуществляет свою деятельность за счет средств единого консолидированного бюджета, концепция которого была реализована по поручению ее членов после независимой внешней оценки, проведенной в 2008 году, и в соответствии с Планом неотложных действий по обновлению ФАО на 2009–2011 годы и резолюцией Конференции ФАО 10/2009; с тех пор процессы подготовки и рассмотрения бюджета практически не менялись. Как и ряд других специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, с годами ФАО перешла от финансирования только или преимущественно за счет начисленных взносов к финансированию за счет внебюджетных ресурсов, доля которых преобладает и увеличивается.

70. Согласно информации, предоставленной старшим руководством ФАО, общий объем (утвержденных) добровольных взносов увеличился с 1 136 млн долл. США в 2018 году до 1 306 млн долл. США в 2019 году, 1 281 млн долл. США в 2020 году, 420 млн долл. США в 2021 году и до 2 137 млн долл. США в 2022 году. Объем добровольных взносов, выделенных (утвержденных) донорами в период с 2014 по 2022 год, увеличился по всем видам источников: на 69 процентов – на проекты в области развития, на 200 процентов – на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и восстановление и на 600 процентов – в вертикальные фонды для финансирования деятельности в области климата и окружающей среды. Полученные (денежные) взносы также увеличились с 1 181 млн долл. США в 2020 году до 1 703 млн долл. США в 2022 году<sup>27</sup>.

71. С другой стороны, в течение шести двухгодичных периодов (2012–2023 годы) чистые ассигнования по бюджету Программы работы (или регулярной программы) оставались на прежнем уровне (1 005 635 000 долл. США). Лишь на двухгодичный период 2024–2025 годов Конференция в своей резолюции 4/2023 увеличила чистые бюджетные ассигнования до 1 021 696 000 долл. США. В результате соотношение внебюджетных (выделенных/утвержденных) средств и средств регулярной программы в 2022 году составило 4:1, или 80 к 20 процентам.

72. В соответствии с Финансовыми положениями бюджеты регулярных программ пересматриваются с учетом сумм, которые либо перенесены из предыдущего двухгодичного периода, либо перенесены на следующий двухгодичный период в рамках Программы технического сотрудничества, фонда капитальных расходов или фонда расходов на обеспечение безопасности. По данным ФАО, общая сумма пересмотренных бюджетов регулярных программ составила 984 млн долл. США на 2018–2019 годы и 1000 млн долл. США на 2020–2021 годы, из которых исполнение бюджета составило 980 млн долл. США и 996 млн долл. США соответственно, что составляет 99,6 процента за каждый двухгодичный период (поэтому излишки наличности возвращены не были).

#### 2. Подготовка и представление бюджета

73. Инспекторы отмечают, что документы, составляющие Программу работы и бюджет ФАО, не содержат информации о распределении бюджета по категориям и статьям расходов, о сопоставлении бюджетных целевых показателей с показателями фактического исполнения, о количестве незаполненных вакансий и о штатном расписании, где были бы указаны должности в разбивке по категориям вплоть до наименьшей организационной единицы.

74. Старшее руководство ФАО указало, что за период, прошедший с момента внедрения модели консолидированного бюджета, документы Организации по

<sup>27</sup> ФАО. Финансовое положение Организации (FC 195/2), таблица 8.

планированию были изменены и теперь отражают усиление ориентированности членов Организации на достижение конкретных результатов. Детали по отдельным видам затрат (на штатных и внештатных сотрудников) показаны не так подробно; в настоящее время некоторая информация представлена в разделе, посвященном увеличению расходов.

75. Понимая эту ситуацию, инспекторы полагают, что прозрачность бюджета и ответственность членов Организации за его исполнение, а также точность составления бюджета можно повысить путем сопоставления предлагаемых ключевых индикаторов эффективности с фактическими показателями, а также путем предоставления членам Организации возможности обдумать, какие средства они считают необходимыми для достижения поставленных целей: в частности, являются ли такими средствами привлечение консультантов и служебные поездки. Это может также способствовать полному выполнению положений подпунктов ii) и iii) пункта 1 с) резолюции 10/2009 Конференции, касающихся количественных показателей затрат по всем организационным результатам и соответствующих обязательств, а также расчетов повышения затрат и планируемого повышения эффективности.

76. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит прозрачность и подотчетность руководства ФАО в вопросах составления бюджета и повысит ответственность государств-членов за этот процесс.

#### **Рекомендация 4**

**Совету следует поручить Генеральному директору включить в проект Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы информацию о распределении бюджета по категориям и статьям расходов (как минимум в виде единой таблицы) и штатное расписание с указанием распределения должностей по категориям во всех подразделениях вплоть до наименьшей организационной единицы.**

77. Пример таблицы бюджета, упомянутой в рекомендации 4, можно найти в документе WFP/EB.2/2022/5-A/1/Rev.1, Приложение II, таблица А.П.2.

#### **Рекомендация 5**

**Совету следует поручить Генеральному директору при подготовке проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы включить в бюджетные таблицы, а также в прилагаемые таблицы по ключевым индикаторам эффективности (а именно в Приложение I, содержащее обновленную матрицу результатов) дополнительную колонку, в которой должны быть указаны фактические показатели за истекший двухгодичный период или за истекший год, по которому имеется эта информация.**

78. Инспекторы запросили сравнение заложенной в бюджете и фактической доли вакантных должностей за каждый год в период с 2018 по 2022 год; в ответ ФАО указала, что доли вакантных должностей в бюджет не закладывались, но применялся фактор текучести кадров (доплата с учетом замены персонала и задержек).

79. Инспекторы отметили, что в результате применения фактора текучести кадров бюджет регулярной программы был пересмотрен в сторону уменьшения, а именно: 10,6 млн долл. США на 2018–2019 годы, 13,4 млн долл. США на 2020–2021 годы и 12,4 млн долл. США на 2022–2023 годы, т. е. на 1,05, 1,13 и 1,24 процента соответствующего бюджета по программам, соответственно<sup>28</sup>. Кроме того, по сравнению с фактическими расходами на персонал (855,2 млн долл. США

<sup>28</sup> ФАО. Методика учета фактора текучести кадров. Информационная записка 1, FC 195/7, таблица 4.

в 2020–2021 годах)<sup>29</sup> соответствующая корректировка составила 1,33 процента. Этот процентный показатель во много раз ниже фактической доли вакантных должностей за последние годы, которая в настоящее время составляет более 20 процентов, как описано в разделе о вакансиях и наборе персонала настоящего доклада.

80. Говоря о передовой практике, принятой в других организациях, инспекторы напомнили, что Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам неоднократно высказывал мнение, одобренное Генеральной Ассамблеей, о том, что следует и впредь прилагать усилия к тому, чтобы предлагаемые доли вакантных должностей по возможности основывались на фактических показателях<sup>30</sup>.

81. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит прозрачность и подотчетность руководства ФАО в вопросах составления бюджета.

#### **Рекомендация 6**

**При подготовке проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы Генеральному директору следует предложить в порядке эксперимента составить бюджет, в котором полностью или частично учитывается доля незаполненных вакансий, по возможности рассчитываемая на основе фактических показателей.**

## **В. Финансовое управление**

### **1. Финансовое положение**

82. Финансовое положение ФАО в последние годы в целом остается стабильным:

а) капитал, включая накопленный профицит и резервы, растет. За период с 2020 по 2021 год он вырос с 2,3 млрд долл. США до 2,7 млрд долл. США<sup>31</sup>;

б) фонд оборотных средств в 2021 году не использовался<sup>32</sup>;

в) кассовый остаток на конец каждого месяца в рамках регулярной программы в 2022 году значительно превышал 250 млн долл. США, а в 2023 году, согласно прогнозам, значительно превысит 350 млн долл. США<sup>33</sup>;

г) четыре финансовых коэффициента, характеризующие соотношения активов к обязательствам и рассчитываемые по Международным стандартам финансовой отчетности общественного сектора, на конец 2021 года оставались в диапазоне от 2,22 до 4,72<sup>34</sup>, что значительно превышает установленный контрольный показатель (единицу).

83. ФАО представила данные по вышеупомянутым коэффициентам отдельно для регулярной программы и для внебюджетных взносов. Коэффициенты по внебюджетным взносам были значительно выше (от 3,38 до 7,24 за 2021 год), чем для регулярной программы (от 0,77 до 3,07).

84. Сильнее всего разница между этими коэффициентами заметна в соотношении общих активов к общим обязательствам (7,24 против 0,77), что может быть обусловлено величиной внебюджетных взносов и включением в бюджет регулярной программы обязательств прошлых лет по медицинскому страхованию сотрудников после выхода в отставку.

<sup>29</sup> ФАО. Проверенная финансовая отчетность ФАО за 2021 год, С 2023/6А, пункт 20.1.

<sup>30</sup> А/77/767, пункт 27.

<sup>31</sup> ФАО. Проверенная финансовая отчетность ФАО за 2021 год, С 2023/6А, отчет I

<sup>32</sup> Там же, пункт 17.5.

<sup>33</sup> ФАО. Финансовое положение Организации (FC 195/2), таблица 10.

<sup>34</sup> ФАО. Проверенная финансовая отчетность ФАО за 2021 год, часть В "Заключение внешнего аудитора" (С 2023/6А), таблица 2.

## 2. Медицинское страхование сотрудников после выхода в отставку

85. Как указало старшее руководство ФАО, необходимость финансирования обязательств в отношении действующих сотрудников была признана в 1997 году, и с 1 января 1998 года накапливаемые обязательства по текущему периоду службы сотрудников финансируются за счет выделяемых на каждый двухгодичный период ассигнований из бюджета регулярной программы на основе последних актуарных оценок. Расходы по текущему периоду службы сотрудников, чей труд оплачивается из внебюджетных средств, покрываются из средств целевого фонда, то есть за счет поступлений по проектам.

86. Для финансирования обязательств по Программе медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку первоначально были сделаны долгосрочные инвестиции за счет начисленных взносов государств-членов. В последний раз Конференция санкционировала финансирование обязательств прошлых лет по медицинскому страхованию сотрудников после выхода в отставку на сумму 14,1 млн долл. США в двухгодичном периоде 2016–2017 годов. Такая же сумма выделялась и в двухгодичных периодах с 2004 по 2015 год<sup>35</sup>.

87. Эти взносы, которые были произведены отдельно от бюджетных ассигнований, утвержденных для финансирования Программы работы, и в дополнение к ним, были инвестированы в специальные портфели долгосрочных инвестиций (с сохранением в них доходности от инвестиций). В результате по состоянию на 31 декабря 2022 года профинансированные обязательства прошлых лет по медицинскому страхованию сотрудников по Программе медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку составили 479,6 млн долл. США, а непрофинансированные – 394,8 млн долл. США<sup>36</sup>.

88. Если говорить об опыте других организаций, которые практикуют принцип финансирования обязательств по факту затрат, то можно напомнить, что с 2017 года Организация Объединенных Наций производит отчисления по установленной ставке от затрат на заработную плату сотрудников, труд которых оплачивается из внебюджетных средств, для обеспечения будущих выплат по медицинскому страхованию после выхода в отставку. Наряду с продолжением финансирования обязательств перед существующими пенсионерами по факту затрат за счет внебюджетных ресурсов первоначально к расходам на заработную плату персонала применялась ставка в 3 процента, а с 2019 года для всех сотрудников, труд которых оплачивался из внебюджетных средств, она была установлена на уровне 6 процентов. Внебюджетные резервы по состоянию на 31 августа 2021 года составили 134,8 млн долл. США<sup>37</sup>.

89. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности работы Организации.

### Рекомендация 7

**Совету следует поручить Генеральному директору представить предложение о введении до конца 2024 года единого символического сбора с внебюджетных взносов (например, в размере от 0,1 до 0,5 процента их общей суммы) в целях обеспечения дополнительного финансирования накопленных ранее обязательств по медицинскому страхованию в рамках Программы медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку за счет начисленных взносов и процентов по ним.**

90. По мнению инспекторов, если ввести этот сбор на предложенном уровне, то это, с одной стороны, будет приемлемо для доноров, а с другой – поможет обеспечить дополнительные отчисления на медицинское страхование сотрудников после выхода

<sup>35</sup> ФАО. Доклад о размещении средств в 2022 году (FC 195/3), пункт 18.

<sup>36</sup> ФАО. Финансовое положение Организации (FC 195/2), пункт 10 и таблица 3

<sup>37</sup> A/76/579, п. 31; и A/76/373, пункт 31.

в отставку в размере от 3,4 до 17 млн долл. США за двухгодичный период, что сопоставимо с финансированием этих обязательств за счет начисленных взносов в период с 2004 по 2017 год, как упоминалось выше.

### 3. Управление ресурсами, поступающими из различных источников, и отчетность

91. В отношении управления ресурсами из различных источников финансирования ФАО указала, что добровольные взносы поступают в рамках комплексного процесса, объединяющего основные приоритеты членов Организации, подробно описанные в Стратегической рамочной программе, а также приоритеты правительств стран-получателей и бенефициаров, предусмотренные рамочными программами сотрудничества, и приоритеты самих доноров. Переговорный процесс позволяет ФАО наращивать оперативный и другой потенциал, необходимый для управления использованием этих взносов. Кроме того, в ФАО действует система прогнозирования добровольных взносов, которая в целом помогает Организации заранее узнать, какие страны, регионы или тематические направления будут финансироваться, и соответствующим образом спланировать свои потребности в ресурсах.

92. В отношении рисков резкого сокращения добровольных взносов старшее руководство ФАО подтвердило, что Организация не выделяет средств на проектную деятельность до тех пор, пока соответствующие ресурсы не будут получены. Таким образом, сокращение этих взносов привело бы к непосредственному сокращению деятельности, которая финансировалась бы за их счет, и к сокращению возможностей Организации реализовать свой технический опыт на страновом уровне. В случае нехватки добровольных взносов ФАО потребуются также сократить вспомогательные структуры, финансируемые в рамках политики возмещения расходов, для поддержки внебюджетной программы.

93. ФАО утверждает, что в соответствии с действующей в Организации политикой возмещения расходов все расходы, включая косвенные, по осуществлению проектов, финансируемых по линии добровольных взносов, покрываются за счет средств добровольного финансирования без использования начисленных взносов.

94. Инспекторы поинтересовались, учитываются ли при этом дополнительные требования доноров в отношении отчетности и аудита (и каковы расходы на выполнение всех действующих сейчас требований), и были проинформированы, что все дополнительные требования, не включенные в существующие подробные руководства, в каждом конкретном случае обсуждаются и удовлетворяются отдельно.

95. В этой связи старшее руководство ФАО указало также, что все больше партнеров, предоставляющих ресурсы, просят включать в соглашения о финансировании проектов, реализуемых за счет их добровольных взносов, положения о проведении выборочных проверок, аудита и других аналогичных процедур обеспечения гарантий. Но несмотря на то, что формулировки положений о проведении выборочных проверок или аудита в соответствующих соглашениях о финансировании действительно иногда содержат ссылки на выборочные проверки или аудит, проводимые в соответствии с принципом единого аудита, фактические документы для выборочных проверок или аудита, проводимых партнерами, предоставляющими ресурсы, этому принципу не отвечают. Помимо нарушения принципа единого аудита принятие положений, связанных с такими выборочными проверками и аудитом, может, по мнению старшего руководства ФАО, повлечь за собой повышение финансового и репутационного риска для Организации, а также создать дополнительную нагрузку для проектных групп. При этом следует подчеркнуть, что у многих партнеров, предоставляющих ресурсы, которые требуют проведения выборочных проверок и/или аудита, действуют нормативно-правовые механизмы, в рамках которых проведение таких выборочных проверок или аудита является обязательным вне зависимости от того, кем является сторона-получатель. Особенно это касается международных финансовых учреждений и вертикальных фондов. Переговоры с партнерами, предоставляющими ресурсы, по вопросам проведения выборочных проверок или аудита, как правило, чрезвычайно длительны, сложны и требуют участия большого количества сотрудников ФАО, в том числе представителей старшего руководства. Они также сопряжены с высокими транзакционными

издержками и, как правило, приводят к дальнейшим запросам на проведение обременительных проверок и уточнений. Поэтому в поисках решения, укладывающегося в принцип единого аудита, в интересах Организации было бы действовать инициативно, а не просто реагировать на события, и обеспечивать партнерам достаточные гарантии в отношении использования средств. Это позволило бы, вместо того чтобы каждый раз проводить отдельные переговоры, применять единый подход к запросам партнеров.

**96. Инспекторы считают, что в отношениях с донорами Генеральному директору следует и впредь принимать все необходимые меры для обеспечения полного соблюдения принципа единого аудита и полного возмещения вспомогательных расходов по всем проектам, финансируемым за счет добровольных взносов.**

97. Качество финансового управления и отчетности ФАО подтверждается многочисленными безоговорочно положительными заключениями внешнего аудитора в отношении финансовой отчетности Организации. Тем не менее проблемы время от времени возникают: например, финансовая отчетность за 2020 год была пересчитана<sup>38</sup>. Инспекторы отметили, что достижение итога 10.2 (Эффективное и действенное управление финансовыми ресурсами) в настоящее время измеряется с помощью одного ключевого индикатора эффективности 10.2.A (Получение безусловно положительного мнения по финансовым отчетам ФАО)<sup>39</sup>.

**98. Инспекторы призывают Генерального директора в контексте подготовки проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы рассмотреть возможность добавления к итогу 10.2 второго ключевого индикатора эффективности, чтобы иметь возможность получать более полную и детализированную оценку качества управления финансовыми ресурсами.**

#### **4. Выплаты взносов в рамках двухвалютной системы начисления**

99. Старшее руководство ФАО подтвердило, что в связи с выплатой взносов по методу валютной разбивки между долларами и евро как меры защиты утвержденной Программы работы и бюджета от последствий колебаний обменных курсов существенных проблем обычно не возникает<sup>40</sup>.

100. ФАО указала, что взносы, подлежащие выплате в долларах, перечислялись через Нью-Йорк, а в евро – через Лондон. В отношении выбора для этой цели Лондона вместо, например, Рима была представлена следующая дополнительная информация. Когда были открыты счета в "Ситибанке", в банковском и инвестиционном мире центром большинства транзакций в евро был Лондон. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии было и остается частью единой зоны платежей в евро. Поскольку Лондон был центром операций "Ситибанка" в евро, имело смысл сделать его и центром операций, получения и выплат средств ФАО в евро. Тот факт, что штаб-квартира ФАО находится в Италии, сам по себе не является достаточным основанием для того, чтобы ее банковские счета находились в этой стране, поскольку операции в евро в Лондоне намного масштабнее и обеспечивают значительно большую поддержку клиентам.

101. Решение Соединенного Королевства покинуть Европейский союз ("Брексит") не изменило ситуацию с поступлением взносов. Соединенное Королевство по-прежнему находится в единой зоне платежей в евро. Кроме того, изменение счетов для огромного числа доноров ФАО является очень сложным процессом, и прежде чем все доноры согласятся это сделать, могут пройти годы. Поэтому ФАО сохранила свои операции по приему платежей в евро в Лондоне. Однако свои платежные операции

<sup>38</sup> ФАО. Проверенная финансовая отчетность ФАО за 2021 год, С 2023/6А, отчет III и пункты 2.61–2.66.

<sup>39</sup> ФАО. Среднесрочный план (пересмотренный) на 2022–2025 годы и Программа работы и бюджет на 2024–2025 годы, предложенные Генеральным директором, Рим, 2023 год (С 2023/3), пункт 122.

<sup>40</sup> Резолюция 11/2003 Конференции ФАО.

ФАО перенесла в Амстердам. Это было обусловлено решением "Ситибанка", который, из соображений затрат и эффективности регулирования, после "Брексита" сосредоточил межбанковские расчеты в евро в Амстердаме. Поэтому ФАО открыла счет для производства платежей в евро в Амстердаме. По всем вопросам взаимодействия с клиентами в Европе ФАО по-прежнему обслуживается из Лондона. Однако поступления средств обрабатываются "Ситибанком" в Лондоне, и никаких негативных последствий такого подхода отмечено не было.

102. Понимая эти объяснения старшего руководства ФАО, инспекторы отмечают, что такая ситуация представляется аномальной, и что другие международные организации, практикующие двухвалютный режим начисления взносов, переводят часть своих бюджетов в евро через свои штаб-квартиры в еврозоне (например, в Париже (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры) и в Вене (Международное агентство по атомной энергии)). **Инспекторы призывают Совет держать под контролем двухвалютную систему начисления взносов и, в контексте подготовки будущих программ работы и бюджетов, оценить целесообразность продолжения практики получения взносов в евро от стран, не входящих в еврозону.**

## V. Административные и кадровые ресурсы

### A. Статистика и кадровая политика

#### 1. Некоторые данные кадровой статистики

103. По состоянию на 31 декабря 2022 года в ФАО работали 14 506 сотрудников, в том числе 3 258 штатных сотрудников и 11 248 консультантов, подрядчиков, сотрудников национальных проектов, национальных подрядчиков, стажеров, волонтеров, научных работников, добровольцев Организации Объединенных Наций, национальных корреспондентов, сотрудников, предоставляемых правительствами, устных переводчиков и временных работников, которые вместе называются внештатными сотрудниками, или аффилированным персоналом<sup>41</sup>. Следует отметить, что численность штатных сотрудников осталась практически такой же, как по состоянию на 1 апреля 2018 года (3 166 человек), тогда как численность аффилированного персонала увеличилась на 35,5 процента<sup>42</sup>. В этой связи инспекторы хотели бы отметить, что привлечение внештатных сотрудников является предметом отдельного доклада, который в настоящее время готовится ОИГ, поэтому в настоящем докладе замечания по этому вопросу отсутствуют.

104. За тот же период количество сотрудников категории Д-1 и выше увеличилось с 127 до 130, сотрудников категории специалистов – с 1438 до 1580, а количество сотрудников категории общего обслуживания сократилось с 1448 до 1249 человек<sup>43</sup>. По данным ФАО, в 2018–2022 годах была учреждена 41 должность категории С-5 и выше (включая две должности заместителей Генерального директора, четыре должности категории Д-2, восемь должностей категории Д-1 и 27 должностей категории С-5), семь должностей были упразднены (пять категории Д-2 и две категории С-5); кроме того, названия 48 должностей были изменены.

105. В 2022 году общеорганизационные целевые показатели по географической представленности были достигнуты: доля государств, справедливо представленных в кадровом составе ФАО, составила 76 процентов<sup>44</sup>. Они представляют 147 членов Организации, что чуть выше установленного Конференцией целевого показателя в 75 процентов<sup>45</sup>. В то же время количество стран, справедливо представленных в кадровом составе ФАО по состоянию на конец 2022 года, было ниже, чем в конце каждого из предыдущих пяти лет, когда оно колебалось между 149 и 177<sup>46</sup>.

106. По словам старшего руководства ФАО, в целом высокие показатели деятельности Организации по выполнению Общесистемного плана действий Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин сохраняются: в 2021 году ФАО достигла или превысила целевые показатели по 15 из 16 ключевых индикаторов эффективности. В период с 2020 по 2022 год доля сотрудников-женщин на должностях категории Д-1 и выше увеличилась с 26 до 28 процентов, а в категории специалистов – с 44 до 46 процентов<sup>47</sup>.

#### 2. Кадровая политика, ориентированная на интересы и потребности людей

107. Опрос персонала, проведенный ОИГ для настоящего обзора, показал, что подавляющее большинство сотрудников ФАО (почти 80 процентов) гордятся тем, что

<sup>41</sup> ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1), пункт 39.

<sup>42</sup> ФАО. Управление людскими ресурсами (FC 170/6 Rev.1), Приложение, таблица 1, и ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1), пункт 39.

<sup>43</sup> ФАО. Управление людскими ресурсами (FC 170/6 Rev.1), Приложение, таблица 1, и ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1), пункт 40.

<sup>44</sup> ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1), пункт 88.

<sup>45</sup> ФАО. Среднесрочный план (пересмотренный) на 2014–2017 годы и Программа работы и бюджет на 2016–2017 годы, предложенные Генеральным директором (С 2015/3), таблица после пункта 280.

<sup>46</sup> ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1, приложение), таблица 2

<sup>47</sup> Там же, пункты 81, 85 и 86.

работают в Организации, и что благодаря ее кадровой политике, ориентированной на интересы и потребности людей, которая воплощена, в частности, в Стратегическом плане действий в области людских ресурсов на 2020–2022 годы<sup>48</sup>, ФАО по-прежнему остается привлекательным работодателем. Согласно информации, предоставленной старшим руководством ФАО, в 2018–2022 годах среднегодовое количество заявок в расчете на одну вакансию составляло от 176 до 254.

108. К числу последних мер, упомянутых старшим руководством ФАО, относятся изменения и усовершенствования в планах медицинского страхования для работающих по срочным контрактам, введенные с 1 января 2021 года и с 1 января 2023 года: они предусматривают выплату пособий по беременности и родам, медицинское страхование после выхода в отставку, пособия в случае смерти по болезни, оплату стоматологических услуг и услуг оптики (с отсрочкой на шесть месяцев) и, в определенных случаях, включение иждивенцев сотрудника в его план медицинского страхования (за исключением стоматологических услуг и услуг оптики).

109. Новое руководство по классификации должностей в ФАО, подготовленное и опубликованное в 2022 году, предусматривает возможность продвижения по службе сотрудников, которые демонстрируют "служебный и должностной рост", беря на себя дополнительные обязанности; в этом случае либо реклассифицируются их должности, либо такие сотрудники получают повышение. Данные изменения были введены в соответствии с указанием Генерального директора начать этот процесс с сотрудников категории общего обслуживания с большим стажем работы. Поэтому в первую очередь будут рассматриваться дела о реклассификации должностей в связи с продвижением по службе сотрудников, по состоянию на 1 сентября 2022 года проработавших в должности одной и той же категории не менее 10 лет<sup>49</sup>.

110. В соответствии с указаниями Генерального директора, который подчеркнул важность предоставления внутренним кандидатам возможностей карьерного роста, в 2021 году доля вакансий, заполняемых путем отбора внутреннего персонала, для должностей, финансируемых из регулярного бюджета по программам, увеличилась до 46 процентов для сотрудников категории специалистов и до 90 процентов для сотрудников категории общего обслуживания<sup>50</sup>. По данным ФАО, в период с 2018 по 2022 год ежегодное количество повышений в должности, финансируемых из бюджета регулярной программы, увеличилось с 81 до 113, а соответствующий показатель назначений снизился с 138 до 107.

111. Согласно данным, предоставленным старшим руководством ФАО, в 2018–2022 годах количество работающих по постоянным контрактам колебалось в пределах от 1246 до 1290, а их доля в общем количестве назначений варьировалась от 39,3 до 40,7 процента.

112. Старшему руководству ФАО было предложено предоставить данные о том, как соотносятся получаемая на руки заработная плата, зачисляемое для пенсии вознаграждение и пенсии сотрудников категории общего обслуживания и категорий специалистов и выше, работающих в Риме, за каждый год с 2018 по 2022 год, однако этот запрос удовлетворен не был.

**113. Инспекторы настоятельно рекомендуют Совету обеспечить, чтобы государства-члены всегда брали на себя ответственность за все усовершенствования кадровой политики, включая одобрение финансовых последствий таких мер, и, в соответствующих случаях, запрашивали у Комиссии по международной гражданской службе подтверждение соблюдения стандартов Общей системы Организации Объединенных Наций в отношении классификации должностей.**

<sup>48</sup> ФАО. Стратегический план действий в области людских ресурсов (FC 183/4).

<sup>49</sup> ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1), пункт 20.

<sup>50</sup> ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах за 2021 год (FC 191/7), пункт 40.

114. Кроме того, инспекторы, отмечая достигнутый за последние годы прогресс в плане улучшения отношений между персоналом и руководством благодаря взаимодействию с союзами сотрудников и полагая, что такой подход будет использоваться и впредь, призывают Генерального директора ускорить процесс рассмотрения просьб обоих признанных союзов сотрудников, позволив им представлять большее количество категорий и/или групп персонала, и не позднее 2025 года представить Совету доклад по этому вопросу в рамках Годового доклада о людских ресурсах.

### 3. Ограниченность возможностей карьерного роста

115. Старшее руководство ФАО заявило, что в период 2018–2022 годов из 643 сотрудников, ответивших на вопросник для собеседования в связи с увольнением, 110 указали в качестве одной из основных причин ухода из Организации отсутствие возможностей карьерного роста; отвечая на этот вопрос, респонденты могли выбрать сразу несколько вариантов ответа. Плохие условия труда, неадекватная заработная плата и недостаточные льготы, а также домогательства на рабочем месте были упомянуты 35, 33 и 11 раз соответственно.

116. На основании статистических и других данных, а также соображений, высказанных старшим руководством ФАО, представителями персонала и отдельными сотрудниками, инспекторы пришли к выводу, что, помимо объективных трудностей (включая высокотехнический характер работы ФАО и ограниченное количество должностей и категорий сотрудников), на развитие карьеры также оказывают влияние чрезвычайно большое количество вакансий (и использование соответствующего бюджетного "резерва" для других целей), относительно медленный процесс набора персонала и ограниченные возможности мобильности как внутри Организации, так и за ее пределами.

## В. Вакансии и продолжительность процесса найма

117. Согласно информации, предоставленной старшим руководством ФАО, в период между 31 декабря 2018 года и 31 декабря 2022 года общее количество вакантных должностей, финансируемых по линии регулярной программы, увеличилось с 595 до 682, в результате чего фактическая доля вакантных должностей возросла: для финансируемых по линии регулярной программы должностей категории специалистов – с 18 до 22 процентов, для должностей категории общего обслуживания – с 22 до 26 процентов.

118. Инспекторы не смогли установить общее количество нанятых консультантов и количество соответствующих вакантных должностей, поскольку старшее руководство ФАО указало, что Общеорганизационная система планирования ресурсов не предоставляет этих данных напрямую.

119. В отношении должностей, которые в течение длительного времени оставались вакантными, старшее руководство ФАО представило информацию, согласно которой по состоянию на 26 июня 2023 года насчитывалось 295 должностей, оставшихся вакантными в течение двух или более лет, в том числе 197 должностей категории общего обслуживания и 98 должностей категории специалистов и выше. В настоящее время ведется набор персонала на 60 должностей; три вакансии уже заполнены. В общей сложности 58 должностей были использованы для создания гибких контрактных схем, в основном для аффилированного персонала; десять должностей были оставлены вакантными для выделения ресурсов на оплату труда сотрудников на "временных должностях/для работы по срочному контракту", а заполнение 164 вакансий (все, за исключением одной, относятся к категории общего обслуживания) в региональных, субрегиональных и страновых представительствах было приостановлено для обеспечения "гибкости процессов преобразований".

120. Кроме того, процесс набора персонала остается длительным: в 2022 году с даты выхода объявления о вакансии до принятия решения проходило в среднем 178 дней<sup>51</sup>. По мнению старшего руководства ФАО, эта ситуация, по крайней мере частично, может быть обусловлена отказом от использования реестров кандидатов и практики группового найма, а также тем, что теперь для каждой должности создаются единственное объявление о вакансии и единственная конкурсная комиссия<sup>52</sup>.

121. Сравнивая это с практикой других организаций, инспекторы напоминают, например, о том, что Генеральная Ассамблея неоднократно выражала обеспокоенность по поводу большого числа вакансий среди должностей гражданского персонала и обратилась к Генеральному секретарю с просьбой обеспечить оперативное заполнение вакантных должностей и провести обзор должностей, которые оставались вакантными на протяжении 24 месяцев или более, и включить в доклад о следующем бюджете предложения либо о сохранении таких должностей, представив в этом случае четкое обоснование необходимости в них, либо об их упразднении<sup>53</sup>.

122. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций поможет повысить эффективность управления людскими ресурсами.

#### **Рекомендация 8**

**Совету следует поручить Генеральному директору принять конкретные меры по сокращению доли вакантных должностей и ускорению процедур набора персонала без ущерба для качества кандидатов и не позднее 2025 года представить доклад о результатах этих мер.**

123. **В частности, Инспекторы настоятельно призывают Генерального директора в целях ускорения процесса найма персонала изучить возможность возобновления использования реестров кандидатов, прошедших квалификационный отбор.**

124. **Инспекторы призывают Генерального директора, с целью ускорения процесса принятия решений о приеме на работу, использовать систему рейтинга рекомендованных кандидатов, представляемых соответствующими комиссиями.**

125. **Инспекторы также призывают Генерального директора рассмотреть вопрос о повышении прозрачности работы конкурсных комиссий путем назначения независимых членов – насколько это возможно – признанными Организацией союзами сотрудников.**

## **С. Вопросы работы с персоналом**

### **1. Мобильность персонала**

126. Старшее руководство ФАО представило статистические данные о мобильности персонала внутри Организации и за ее пределами за период 2018–2022 годов. Эти данные показывают, что в среднем количество перемещений составило 133, включая 101 перевод в другой географический регион и 32 межучрежденческих обмена. Но если межучрежденческая мобильность имеет тенденцию к росту (с 22 случаев в 2018 году до 41 в 2022 году), то количество переводов в другие географические регионы сократилось (с 130 в 2018 году до 72 в 2022 году) – главным образом из-за приостановки программы обязательной мобильности персонала<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> ФАО. Годовой доклад о людских ресурсах (FC 195/10 Rev.1), пункт 43.

<sup>52</sup> Там же, пункт 44.

<sup>53</sup> См. например, резолюцию 76/274 Генеральной Ассамблеи, пункт 33.

<sup>54</sup> См., например, ФАО. Доклад о работе 178-й сессии Финансового комитета" (4–8 ноября 2019 года), CL 163/5, подпункт j) пункта 17; ФАО. Ежегодный доклад Генерального инспектора за 2020 год (FC 185/13.1), пункт 16; и ФАО. Доклад Генерального инспектора за

127. Старшее руководство ФАО также сообщило, что к концу 2023 года Отдел людских ресурсов планирует издать административный циркуляр с описанием различных элементов системы обеспечения мобильности; это будет четкий обзор уже существующих видов мобильности со ссылками на регулирующие их положения, который включает следующие моменты:

a) систематическая ротация представителей ФАО (см. бюллетень Генерального директора № 2012/25);

b) призыв к проявлению заинтересованности в кадровом резерве координаторов-резидентов (категории C-5 и выше);

c) межучрежденческая мобильность (см. Межорганизационное соглашение о переводе, временном переводе и прикомандировании персонала между организациями, применяющими общую систему окладов, пособий и надбавок Организации Объединенных Наций);

d) миссии (временные назначения) персонала и сотрудников национальных проектов (см. бюллетень Генерального директора № 2022/06).

128. Старшее руководство ФАО также указало, что к середине 2025 года Отдел людских ресурсов проведет оценку эффективности элементов системы обеспечения мобильности, чтобы определить, существует ли необходимость в дополнительной программе обязательной мобильности для конкретных категорий персонала, подходящей для такой организации, как ФАО, чья деятельность основана на использовании экспертных знаний.

129. Принимая во внимание трудности, связанные с обязательной мобильностью, **инспекторы предлагают Генеральному директору, разрабатывая новую политику в области мобильности персонала, рассмотреть возможность расширения практики добровольной мобильности.**

## 2. Управление эффективностью работы персонала

130. Согласно данным, предоставленным ФАО, оценки эффективности работы персонала за период 2018–2022 годов показали, что из тех, кто прошел аттестацию, 94,0–96,1 процента сотрудников либо полностью достигли ожидаемых результатов работы в плане производительности, либо превзошли их. Старшее руководство ФАО указало, что с 2018 года ФАО вручает престижную премию "Сотрудник года"<sup>55</sup>.

131. В то же время лишь 38 процентов участников опроса персонала – по всем категориям и подгруппам персонала – указали, что действующая в ФАО система служебной аттестации эффективна с точки зрения признания хорошей работы и недопущения плохой, из чего можно сделать вывод, что эта система не позволяет получить реальное представление о результатах работы.

132. Старшее руководство ФАО указало, что в период 2018–2022 годов в результате административных мер, принятых в связи с неудовлетворительной работой сотрудников, было зарегистрировано шесть случаев увольнения (в том числе четыре случая неудовлетворительного прохождения испытательного срока) и два случая отмены надбавок к заработной плате.

133. **Инспекторы отметили, что представители признанных Организацией союзов сотрудников подтверждают ценность личных планов, прилагаемых к формулярам оценки, и призывают использовать их и впредь.**

134. **Инспекторы приняли к сведению высказанное в ходе собеседований предложение относительно путей и средств перехода к более объективной системе служебной аттестации и призывают Генерального директора в порядке эксперимента установить ограничения на количество служебных аттестаций с**

2020 год – резюме заключений по результатам аудитов, выпущенных в 2020 году (FC 185/13.2), пункты 2 и 3.

<sup>55</sup> См. [www.fao.org/news/story/pt/item/1365412/icode](http://www.fao.org/news/story/pt/item/1365412/icode)

оценкой "превосходит ожидания" (например, не более 20 процентов в каждом организационном подразделении) и не позднее 2025 года представить Совету доклад о результатах этого эксперимента в рамках Годового доклада о людских ресурсах.

### 3. Центр совместных служб и другие вопросы

135. Согласно полученной информации, Центр совместных служб призван обеспечить предоставление высококачественных и экономически эффективных административных услуг для ФАО по всему миру, и его задачей является постоянное повышение удовлетворенности своих клиентов. В этом контексте Центр совместных служб установил общую цель обеспечить 90-процентное соблюдение соглашений об уровне обслуживания для всех своих услуг: это тот показатель, которого стремятся достичь подразделения в отношении отдельных оказываемых ими услуг. Соглашения об уровне обслуживания периодически пересматриваются по поручению руководителей или правления Центра совместных служб и корректируются в сторону увеличения или уменьшения в зависимости от оперативных потребностей.

136. Согласно данным, представленным ФАО, в период с января по ноябрь 2022 года ежемесячные показатели удовлетворенности клиентов работой Центра совместных служб колебались в диапазоне от 90,0 до 97,6 процента; с годами эти показатели постоянно росли, и с 2018 года общий показатель превышает 92 процента. **Во время посещения Центра совместных служб инспекторы отметили, что это хорошо структурированное, хорошо управляемое, действенно и эффективно работающее подразделение, и призывают Генерального директора оценить, достаточно ли ресурсов выделяется Центру для того, чтобы он мог обеспечить дальнейшее повышение качества обслуживания и уровня удовлетворенности клиентов.**

137. По словам старшего руководства, в настоящее время проводится комплексный обзор системы закупок ФАО, целью которого является оптимизация и модернизация процессов закупок и определение требований для повышения их эффективности. В двухгодичных периодах 2018–2019 и 2020–2021 годов лишь 43 и 44 процента проектов, финансируемых из Фонда капитальных расходов, были реализованы вовремя, в рамках бюджета и с надлежащим качеством<sup>56</sup>, что, по мнению старшего руководства ФАО, может быть – по крайней мере частично – обусловлено влиянием пандемии COVID-19.

<sup>56</sup> См. ФАО. Доклад об осуществлении программы на 2018–2019 годы (С 2021/8) и ФАО. Доклад об осуществлении программы на 2020–2021 годы (С 2023/8).

## VI. Использование информационно-коммуникационных технологий

138. Группа по обзору провела предварительный анализ документов и собеседования по вопросам упоминавшихся мер политики, стратегий и инструментов ФАО, которые используются для повышения и поддержания действенности, эффективности и согласованности ее систем ИКТ с достижением ее целей<sup>57</sup>.

139. ФАО уже определила ряд ключевых областей применения ИКТ, которые будут использоваться для формирования среды, благоприятствующей модернизации и созданию более современной и эффективной организации в течение следующих десяти лет. К числу таких областей, по мнению ФАО, относится движение к созданию эффективного учреждения системы ООН в соответствии с выводами и рекомендациями внешних оценок.

### A. Цифровизация, защита и безопасность данных

#### 1. Цифровизация

140. Общее направление, которого придерживается ФАО в отношении управления ИКТ, лежит в области цифровизации<sup>58</sup> и способствует переходу к цифровизации<sup>59</sup> и модернизации сельского хозяйства за счет эффективного использования цифровых инструментов с целью обеспечения значительных улучшений в агропродовольственном секторе. Ожидается, что цифровая трансформация будет способствовать дальнейшему снижению уровня требуемого ручного труда и улучшит доступность данных и механизмов отчетности, которые оказывают влияние на процессы принятия решений и эффективность кадрового планирования.

141. По словам старшего руководства ФАО, в настоящее время Организация проходит ряд процессов модернизации и усовершенствования, связанных с использованием капитальных расходов, таких как модернизация Системы обработки статистической информации и создание Хранилища статистических данных (его презентация состоялась 1 января 2022 года, а работа по его созданию должна быть завершена к 31 декабря 2023 года).

142. Инспекторы отметили значительный сдвиг в сторону цифровизации. Инвестируя в создание приложений, которые предшествуют разработке и внедрению новой общеорганизационной системы планирования ресурсов, необходимо учитывать риск устаревания и непроизводительного расходования ресурсов и стараться избегать этого риска, поэтому все цифровые проекты, в том числе финансируемые из Фонда капитальных расходов, должны быть полностью совместимы с этой новой системой.

<sup>57</sup> ИКТ в ФАО регулируются политикой, определенной в разделе 505 Руководства ФАО по административным вопросам, которая "устанавливает принципы и правила, применяющиеся к использованию ресурсов информационных технологий (ИТ), к управлению и безопасности цифровой или хранящейся в электронном виде информации и данных, к приобретениям и инвестициям в ИТ-ресурсы и в связанные с ними инициативы, а также к текущей деятельности в сфере ИТ внутри Организации, во всех представительствах, во всех местах присутствия и для всего персонала ФАО". Эта политика охватывает такие области, как управление данными, кибербезопасность, цифровые инновации и интеграция ИКТ-решений.

<sup>58</sup> Цифровизация – это процесс преобразования текстов, изображений или звука в цифровой формат, который может быть обработан компьютером.

<sup>59</sup> Цифровизация – это адаптация системы, процесса и т.п. для работы с использованием компьютеров и Интернета.

## 2. Защита и безопасность данных

143. ФАО по-прежнему сталкивается с высоким риском, связанным с безопасностью данных<sup>60</sup>. Группа по обзору была проинформирована о том, что новая политика ФАО в области защиты данных предусматривает классификацию данных – таблицу, которую все сотрудники Организации должны использовать для классификации обрабатываемых данных с учетом уровня риска и для принятия соответствующих мер предосторожности в соответствии с уровнем конфиденциальности. Инспекторам сообщили, что общеорганизационные процедуры и руководство по содействию внедрению политики в области защиты данных пока находятся в стадии разработки (их внедрение запланировано на четвертый квартал 2023 года) и создаются на основе консультационных услуг, предоставляемых ФАО Управлением по защите данных Всемирного банка. Инспекторы были также проинформированы о том, что Группа по защите данных вскоре запустит Сеть по защите данных и поручила всем подразделениям и представительствам назначить одного из своих сотрудников координатором этой сети.

144. Инспекторы отметили, что в других международных организациях участились инциденты с кибербезопасностью из-за уязвимостей, связанных с методами удаленной работы: это тот риск, который может быстро возрастать, когда сотрудники аффилированных компаний получают доступ к сети Организации со своих личных устройств. И хотя в ФАО пока не возникало серьезных ситуаций, связанных с такими проблемами, инспекторы полагают, что объединенной группе ФАО и Международного вычислительного центра Организации Объединенных Наций следует попытаться сократить использование личных устройств в сети ФАО.

145. Инспекторы считают, что ФАО следует разработать комплексный подход к защите данных и обеспечению информационной безопасности, включающий четко определенные меры политики и руководства по обработке данных, контролю доступа, шифрованию и другим мерам безопасности, включая обучение и повышение осведомленности об этой проблеме, а также регулярные аудиторские проверки и оценки. Инспекторы надеются, что политика в области защиты данных, включающая разработку общеорганизационных инструментов, стандартов, процедур и руководств (Сборник по вопросам защиты данных) и соответствующих шаблонов, будет внедрена в максимально сжатые сроки, что позволит устранить риски, выявленные Канцелярией Генерального инспектора, и, соответственно, укрепить глобальные механизмы ИКТ-безопасности и защиты данных для цифровой идентификации и защиты доступа к данным.

## В. Новая общеорганизационная система планирования ресурсов

### 1. Общеорганизационное планирование ресурсов

146. Важным инструментом создания более эффективной и современной организации ФАО считает модернизацию своей общеорганизационной системы планирования ресурсов, в которой будут использованы технологические преимущества, обеспечиваемые облачными сервисами, и интегрированное управление информацией и ресурсами в рамках ключевых административных рабочих процессов (например, связанных с бюджетом, финансами, людскими ресурсами, управлением проектами, закупками, совещаниями и инвентаризацией).

147. Предлагаемая новая общеорганизационная система планирования ресурсов находится в стадии разработки. Подход к ее созданию предусматривает обзор прошлых усилий и анализ текущего состояния среды планирования общеорганизационных ресурсов Организации. Принимая во внимание инициативы, реализованные в период с 2017 по 2021 год, цель состоит в разработке обновленной дорожной карты для планирования общеорганизационных ресурсов ФАО на

<sup>60</sup> ФАО. Общеорганизационный реестр рисков (Рим, 2019 год), стр. 14: "ИТ-системы не устойчивы к сбоям, вызванным внешними событиями (стихийными бедствиями или несанкционированным доступом в системы ФАО)".

2022–2025 годы, в которой будут учтены новые организационные требования, политика и процессы функционирования и новые технологические возможности (например, облачные приложения или системы).

148. В целом было отрадно видеть, что ФАО активно работает над модернизацией систем на основе ИКТ и осваивает новые технологии, такие как облачные вычисления и искусственный интеллект. Такие усилия могут обеспечить повышение эффективности, улучшение систем обработки данных, повышение прозрачности и усиление подотчетности.

149. В целом описанные шаги и цели свидетельствуют о хорошо структурированном подходе к преобразованию общеорганизационной системы планирования ресурсов. Такая инициатива закладывает основу для последующих этапов реализации дорожной карты по созданию новой общеорганизационной системы планирования ресурсов, обеспечивая соответствие целям организации и оптимизируя использование технологий и ресурсов.

150. Необходимо обеспечить, чтобы эти усилия были хорошо скоординированы, осуществлялись с участием соответствующих заинтересованных сторон и эффективно реализовались для достижения желаемых результатов. Успешная реализация этих стратегий в области ИКТ может оказать положительное влияние на деятельность Организации и ее способность выполнить свой мандат.

151. Разработка функциональных процессов, конечно же, должна осуществляться с участием ответственных за эти процессы. Выбор систем или определение необходимых изменений в существующих системах, которые будут поддерживать долгосрочную модель функционирования, помогут обеспечить успешное внедрение, снизить риски и избежать несоответствия процессов и систем требованиям Организации, а также противоречий между отдельными аспектами процессов, и свести к минимуму риск необходимости последующей доработки и повторного внедрения.

152. Решающее значение для принятия решений, распределения ресурсов и обеспечения достаточного финансирования инициатив по планированию ресурсов Организации для достижения намеченных результатов имеют оценки затрат. Для успеха таких инициатив необходимо правильно составить бюджет и обеспечить грамотное финансовое планирование<sup>61</sup>. Инспекторы приняли к сведению мнение ФАО об организационных инвестициях, которые не ограничиваются только экономическими затратами. **Инспекторы предлагают ФАО разработать надежную экономическую модель и план реализации выгод с описанием тех преимуществ, которые будут достигнуты в установленные сроки благодаря внедрению Общеорганизационной системы планирования ресурсов, и представить этот план Совету в качестве подспорья для его процесса принятия решений.**

## 2. Влияние изменений

153. Как отмечено в дорожной карте, адаптироваться к коренным преобразованиям сразу всех аспектов – процессов, методов работы и систем на основе ИКТ – Организации и ее персоналу, скорее всего, не удастся. **Инспекторы полагают, что ФАО следует использовать опыт аналогичных структур системы Организации Объединенных Наций, которые внедряют свои общеорганизационные механизмы планирования ресурсов поэтапно, начав с отдельных систем, организационных единиц или по географическому принципу – либо используя какое-либо сочетание этих параметров.** Кроме того, шансы на успех реформы повысит использование процесса управления изменениями. В то же время инспекторы признают, что увеличение сроков проекта может привести к увеличению затрат. Следовательно, нужно найти какой-то баланс, который позволит обойти более высокие риски, связанные с ускорением программы, и снизить вероятность, что что-то пойдет не так и из-за этого потребуются переделывать работу или начинать эти инициативы заново, что увеличит общий объем затрат (и продлит сроки реализации).

<sup>61</sup> ФАО. Обновление дорожной карты ОПР: дорожная карта в области ОПР на 2022–2025 годы (Рим, 2022 год).

## VII. Управление рисками, внутренний контроль и надзор

### A. Механизм подотчетности, внутренний контроль и управление рисками

154. В ФАО действуют и официальный механизм внутреннего контроля, и политика подотчетности, которые были недавно изучены ОИГ в рамках подготовки доклада о результатах обзора механизмов подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций<sup>62</sup>. В ходе этого обзора ОИГ установила, что ни один из существующих механизмов подотчетности, действующих в 28 организациях – участницах ОИГ, в том числе и в ФАО, не был приведен в полное соответствие с передовой практикой, описанной в обновленной типовой системе подотчетности ОИГ. В ФАО были выявлены следующие недостатки: а) слишком много отдельных документов по вопросам подотчетности, при этом некоторые из них даже не упоминаются в основной политике подотчетности (например, меры политики и процедуры обеспечения подотчетности перед пострадавшим населением); б) механизм носит очень общий характер и не в полной мере отражает вопросы подотчетности, связанные с партнерами-исполнителями, с системой координаторов-резидентов и с реформой Организации Объединенных Наций в целом; в) практически не упоминаются ключевые механизмы контроля, связанные с программными мероприятиями; и д) отсутствуют показатели, которые можно было бы использовать для оценки эффективности политики подотчетности.

**155. Инспекторы выражают одобрение старшему руководству ФАО за создание официального механизма подотчетности и еще раз подчеркивают важность приведения его в соответствие с передовой практикой, описанной в обновленной типовой системе подотчетности ОИГ.**

156. Если судить по заявлениям по вопросам внутреннего контроля, которые Генеральный директор публикует с 2017 года, за все эти годы не было выявлено никаких существенных недостатков, которые ставили бы под угрозу общую эффективность системы внутреннего контроля в каждом соответствующем году. Однако по итогам изучения этих заявлений инспекторы констатируют следующее: а) во всех заявлениях говорилось о том, что система управления рисками нуждается в совершенствовании<sup>63</sup>; б) начиная с 2018 года в заявлениях явным образом не упоминались недостатки системы внутреннего контроля, связанные с программной деятельностью, которые могли бы оказать существенное влияние на финансовую отчетность и, в конечном итоге, на непрерывность деятельности Организации, хотя в представленном на рассмотрение Конференции докладе Управления по оценке за 2023 год было отмечено, что "в ходе оценок было неоднократно показано, что используемые ФАО системы мониторинга и оценки не предназначены для систематического и всестороннего измерения результатов и не используются для гибкого управления осуществлением проектов, совершенствования их структуры и повышения эффективности разработки программ"<sup>64</sup>; и в) в отношении каждого из

<sup>62</sup> JIU/REP/2023/3. Официального ответа о принятии этих рекомендаций ОИГ пока не получила.

<sup>63</sup> В ходе своей работы по подготовке этого обзора ОИГ также отметила следующие аспекты, требующие улучшений: а) политика минимизации рисков устарела; б) общеорганизационный реестр рисков, содержащий сводку основных рисков, которые указаны в реестрах рисков отдельных подразделений (и называемый Планом действий по управлению общеорганизационными рисками, который был обновлен в мае 2023 года), в последние годы не обновлялся на регулярной основе и включает лишь самые общие риски, без указания степени их значимости; и в) отсутствует систематический процесс обсуждения этих рисков с Финансовым комитетом и Комитетом по программе. Инспекторы также отмечают отсутствие согласованного перечня процессов, рисков и средств контроля, которые могли бы использоваться как руководством, так и независимыми надзорными органами для консолидации информации о рисках и об аспектах, требующих улучшений.

<sup>64</sup> ФАО. Доклад об оценке программы (Рим, 2023 год), стр. 14. В последнем реестре рисков ФАО (который старшее руководство ФАО называет Планом действий по управлению общеорганизационными рисками) указано, что "неспособность точно измерить результаты и

процессов, упомянутых в заявлениях по вопросам внутреннего контроля, отсутствовало четкое упоминание о недостатках и их влиянии; было только описание тех мер, которые были приняты в течение года, и мер, которые должны быть приняты в следующем году. **Инспекторы призывают старшее руководство ФАО пересмотреть общую структуру и содержание заявления по вопросам внутреннего контроля, включив в него, помимо прочих элементов, более четкие формулировки в отношении политики подотчетности и публикуемых в течение года результатов аудиторских проверок, по итогам которых была вынесена оценка "требуется значительные улучшения".**

157. Несмотря на выполнение Организацией положений, содержащихся в заявлении Генерального директора по вопросам внутреннего контроля, инспекторы считают необходимым, чтобы старшее руководство ФАО устранило выявленные недостатки процессов управления рисками, мониторинга и оценки.

158. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность работы Организации.

#### **Рекомендация 9**

**Генеральному директору следует усовершенствовать структуру и повысить эффективность процессов управления рисками Организации и ее мероприятий по мониторингу, таких как мониторинг и оценка программ. Эту работу следует начать с подготовки плана действий, который должен быть представлен Совету к концу 2025 года на совместной сессии Финансового комитета и Комитета по программе и в котором должны быть четко определены роли и обязанности по разработке, реализации и мониторингу осуществления этих процессов.**

## **В. Надзор**

### **1. Внутренний аудит и Канцелярия Генерального инспектора**

159. В ФАО есть служба внутреннего аудита, которая, как и Группа по проведению расследований, подчиняется Генеральному инспектору. Служба внутреннего аудита в настоящее время готовится к проведению внешней оценки качества в соответствии со стандартами Института внутренних аудиторов. Поэтому инспекторы сосредоточили свое внимание на нескольких выбранных темах, начиная с бюджета.

160. Расходы службы внутреннего аудита за прошедшие годы значительно сократились как в абсолютном выражении, так и в процентах от общего объема поступлений ФАО<sup>65</sup>, поскольку бюджет продолжал сокращаться, а общий объем поступлений ФАО – увеличиваться. По прогнозам на июнь 2023 года, общий объем расходов на 2022–2023 годы составит 5,3 млн долл. США; в 2010–2011 годах, когда общий объем поступлений ФАО был значительно ниже, этот показатель составлял 7,1 млн долл. США.

воздействие деятельности ФАО и эффективно донести информацию об этом" и "отсутствие надлежащего надзора, поддержки и мониторинга операций при непонятном распределении ролей и неадекватных инструментах мониторинга" являются потенциальными причинами возникновения следующих рисков: "ФАО становится стратегически бесполезной" и "неэффективность или нерезультативность операций". См. ФАО. План действий по управлению общеорганизационными рисками (Рим, 2023 год), стр. 2 и 6. Некоторые из этих аспектов, требующих улучшений, были также отмечены в следующих докладах по результатам внутреннего аудита и получили оценку "требуется значительные улучшения": аудиторская проверка структуры управления и потенциала децентрализованных представительств, аудит структуры управления и потенциала децентрализованных представительств и оценка методов управления рисками ФАО и аудит проектного цикла.

<sup>65</sup> В настоящее время эта информация в открытых источниках не публикуется: приводится только информация о бюджетах и расходах Канцелярии Генерального инспектора в целом.

161. На практике это означает меньшую численность персонала, чем можно было бы ожидать, учитывая размер Организации, более ограниченный охват процессов и меньший географический охват, а также увеличение сроков между началом аудита и публикацией доклада о его результатах (12 месяцев по сравнению с целевым показателем в 6 месяцев). Инспекторы отмечают, что в настоящее время Генеральному инспектору непосредственно подчиняются три сотрудника категории С-5 (руководитель Группы по проведению расследований, руководитель Группы общеорганизационной ревизии и руководитель Группы ревизии на местах) и что вопрос о необходимости восстановления должности категории Д-1, упраздненной при предыдущем Генеральном директоре, уже поднимался Финансовым комитетом на его 185-й сессии в 2021 году<sup>66</sup>. **Инспекторы предлагают службе внутреннего аудита разработать дополнительные ключевые индикаторы эффективности, которые позволят Консультативному комитету по надзору и Финансовому комитету проводить свою оценку достаточности бюджета этой службы на основе объективной информации. Важно отметить, что объем этих ресурсов должен быть увязан с планированием на основе оценки рисков, позволяющим определить те риски, которые невозможно будет устранить из-за нехватки ресурсов.**

162. **Инспекторы предлагают указывать в годовом докладе Генерального инспектора фактические расходы в разбивке по подразделениям (внутреннего аудита и служебных расследований): в настоящее время такое разделение в документах отсутствует. Это помогло бы Конференции оценить достаточность бюджета, выделяемого на столь разные виды деятельности Канцелярии Генерального инспектора.**

163. Инспекторы также отмечают, что вопрос о достаточности бюджета уже поднимался в 2018 году Ревизионным комитетом и Финансовым комитетом, но Совет не дал никаких однозначных комментариев и не принял никаких решений в этой связи. Вопрос о достаточности бюджета был вновь поднят в 2019 году, на этот раз временно исполняющим обязанности Генерального инспектора, который также выступил с решительным заявлением относительно независимости: "за отчетный период [Канцелярия Генерального инспектора] столкнулась с несколькими случаями вмешательства в ее работу по проведению расследований. ... [Канцелярия] по-прежнему [недофинансируется]"<sup>67</sup>. В том году Совет принял к сведению это заявление и "поручил принять дополнительные меры по расширению потенциала Канцелярии Генерального инспектора и его оперативной независимости, обеспечив ее устойчивое финансирование из существующих источников и наделив Генерального инспектора соответствующими полномочиями по руководству и контролю над кадровыми и финансовыми ресурсами Канцелярии"<sup>68</sup>. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что с тех пор Положения о Канцелярии Генерального инспектора были доработаны и теперь предусматривают, что Генеральный инспектор имеет право свободного и неограниченного доступа к Независимому председателю Совета, и что полномочия Генерального инспектора могут быть прекращены "по уважительной причине только после консультаций с Ревизионным комитетом и Финансовым комитетом"<sup>69</sup>. Тем не менее связи с руководством – и, соответственно, потенциальные угрозы независимости этой функции – сохраняются: Генеральный инспектор назначается Генеральным директором (хотя и после консультаций с Финансовым комитетом и по

<sup>66</sup> Инспекторы с удовлетворением отмечают, что в период после начала этого обзора Конференция утвердила должность заместителя Генерального инспектора категории Д-1 (охватывающую как функцию внутреннего аудита, так и Группу по проведению расследований), а также четыре дополнительные должности следователей и две должности специалистов по внутреннему аудиту.

<sup>67</sup> ФАО. Ежегодный доклад Генерального инспектора за 2019 год (FC 180/11.1), стр. 2. В том же ежегодном докладе отмечено, что в августе 2019 года, после назначения нового Генерального директора, вмешательства прекратились.

<sup>68</sup> ФАО. Ход выполнения решений, принятых на 164-й сессии Совета (6–10 июля 2020 года), CL 165/LIM/4, стр. 5

<sup>69</sup> ФАО. Пересмотренное Положение о Канцелярии Генерального инспектора (FC 180/12), пункт 27.

рекомендации Консультативного комитета по надзору), которому подчиняется занимающий эту должность сотрудник, и который, соответственно, производит оценку его/ее служебной деятельности в соответствии с рекомендациями Консультативного комитета по надзору. Окончательное решение о новых должностях и приеме на работу сотрудников категории С-4 и выше принимает старшее руководство ФАО. Более того, несмотря на то, что усиление роли Консультативного комитета по надзору по отношению к Генеральному инспектору может иметь некоторые преимущества, учитывая его технический опыт, оно также создает риск ослабления прямых связей, которые должны быть у государств-членов с руководителями независимых надзорных структур. Инспекторы признают, что независимость Канцелярии Генерального инспектора повысилась, что ситуация с выбором заданий по проведению внутренней ревизии улучшилась и что доклады Генерального инспектора стали более ясными и прозрачными.

**164. Инспекторы призывают Совет, при поддержке Финансового комитета, оценить необходимость усиления независимости Генерального инспектора и обеспечения его подотчетности перед Финансовым комитетом и Советом, поскольку в настоящее время Генеральный инспектор подотчетен только Генеральному директору, который проводит его служебную аттестацию, на основании материалов, предоставленных Консультативным комитетом по надзору<sup>70</sup>.**

165. Наконец, инспекторы выражают одобрение Генеральному инспектору в связи с улучшением ситуации с анализом выводов и рекомендаций внутреннего аудита и информированием о них. Несмотря на то, что, в отличие от большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, доклады о результатах внутреннего аудита в ФАО не являются общедоступными, инспекторы отмечают, что прозрачность в этом вопросе повысилась, поскольку теперь публикуются "краткое содержание опубликованных докладов" и резюме каждого доклада о результатах внутреннего аудита. Инспекторы призывают руководящие органы рассмотреть вопрос о дальнейшем повышении прозрачности, поскольку публикуемые резюме носят самый общий характер и не включают формулировок всех рекомендаций, а также подробностей о сроках и лицах, ответственных за их выполнение.

## 2. Оценка

166. Как и Канцелярия Генерального инспектора, Управление по оценке в настоящее время готовится к проведению внешней оценки. Она проводится в соответствии с Уставом Управления по оценке, который предписывает проводить такие оценки не реже одного раза в шесть лет<sup>71</sup>. Поэтому инспекторы сосредоточили свое внимание на нескольких выбранных темах, начав с плана оценки.

<sup>70</sup> В толковании применимых стандартов Института внутренних аудиторов, касающихся организационной независимости (1110), говорится, что она "достигается в том случае, когда главный аудитор функционально подотчетен совету директоров". Функциональная подотчетность совету директоров подразумевает, в частности, что совет директоров: утверждает положения о внутреннем аудите; утверждает план внутреннего аудита, основанный на оценке рисков; утверждает бюджет и план по ресурсному обеспечению внутреннего аудита; получает сообщения от руководителя службы внутреннего аудита о результатах внутреннего аудита в соответствии с его планом, а также по другим вопросам; утверждает решения, касающиеся назначений и отстранения от должности главного аудитора; утверждает размер вознаграждения главного аудитора; и проводит необходимые опросы руководства и главного аудитора в целях выявления неправомерных ограничений круга задач или нехватки ресурсов.  
См. [www.theiia.org/en/standards/what-are-the-standards/mandatory-guidance/standards/attribute-standards](http://www.theiia.org/en/standards/what-are-the-standards/mandatory-guidance/standards/attribute-standards)

<sup>71</sup> Целями обзора являются оценка соблюдения важнейших принципов работы Управления (включая независимость, беспристрастность, доверие, прозрачность и полезность) и предоставление рекомендаций, которые послужат основой для разработки новой политики в области оценки и реформирования функции оценки. Управление также недавно провело внутренний аудит, который можно считать дополнением к предстоящей внешней оценке. В

167. В отличие от службы внутреннего аудита, которая составляет свой план проведения проверок, используя собственную методику оценки рисков, более 90 процентов оценок, которые включаются в план работы Управления по оценке, проводятся не по решению директора Управления по оценке, а являются "обязательными независимыми оценками", проведение которых включается в качестве требования в соглашения с донорами по конкретным проектам; в ежегодном докладе Управления по оценке об этом в настоящее время прямо не упоминается. Поскольку сейчас из-за ресурсных и организационных ограничений Управление по оценке не в состоянии своевременно выполнить все эти обязательства, новый директор Управления по оценке, назначенный в 2022 году, пересматривает порядок выполнения требований доноров, которые часто настаивают на том, чтобы проект подвергался независимой оценке, однако большинство из них не требуют, чтобы оценка проводилась именно Управлением по оценке <sup>72</sup>. **Инспекторы предлагают Управлению по оценке пересмотреть структуру своего годового доклада, включив в него более четкую информацию об обязательных и необязательных оценках и повысив прозрачность информации об источниках финансирования таких оценок.** По мнению инспекторов, обязательные оценки должны полностью – включая труд сотрудников ФАО, которым поручено проведение этих оценок – финансироваться за счет средств проектов, к которым эти оценки относятся; понятно, что так происходит не всегда. Повышение прозрачности расходов позволит также государствам-членам оценить, насколько адекватно действующее положение Устава, согласно которому бюджет регулярной программы на цели оценки должен составлять не менее 0,8 процента общего бюджета регулярной программы.

168. В отношении независимости Управления по оценке инспекторы отмечают, что на практике, несмотря на различия в связях с руководящими органами (Устав Управления по оценке является частью базовых документов, и Управление по оценке отчитывается о своей работе перед Комитетом по программе, Советом и Конференцией), независимость директора Управления по оценке, как и независимость Генерального инспектора, носит в основном технический характер. Связи с Генеральным директором (например, назначение, бюджет и делегирование полномочий) гораздо прочнее, чем с руководящими органами. Кроме того, действующий устав даже не содержит некоторых из более строгих положений, включенных в новые Положения о Канцелярии Генерального инспектора, касающихся прямого доступа к руководящим органам, в том числе на закрытых заседаниях, и их роли в случае досрочного прекращения полномочий. Инспекторы также обеспокоены деятельностью Комитета по внутренней оценке, роль которого, как указано в Уставе Управления по оценке, заключается в "[консультировании] Генерального директора и Управления по оценке" <sup>73</sup>. И хотя директор Управления по оценке должен взаимодействовать с руководством в наилучших интересах Организации, чтобы надлежащим образом определять те аспекты работы, которые требуют улучшений, и согласовывать наиболее подходящие меры по исправлению ситуации, важно, чтобы Управление по оценке сохраняло свою независимость. Следует отметить, что менее 50 процентов респондентов, участвовавших в опросе персонала, указали, что, по их мнению, Управление по оценке обладает необходимым уровнем независимости.

---

докладе о результатах аудита Канцелярия Генерального инспектора указала на необходимость существенного усиления бюджетного контроля. Рекомендации, содержащиеся в докладе, находятся в процессе выполнения. См. также Канцелярия Генерального инспектора ФАО. Аудит Управления по оценке (AUD0523): резюме.

<sup>72</sup> Ранее действовало следующее правило (утвержденное Советом): если стоимость проекта превышала 4 млн долл. США (это пороговое значение не обновлялось в течение многих лет), то оценку всегда должно было проводить Управление по оценке. Согласно новому правилу, все проекты с бюджетом более 4 млн долл. США должны проходить отбор в Управлении по оценке, которое, основываясь на определенных параметрах, принимает решение о том, отвечает ли наилучшим интересам Организации проведение оценки силами Управления по оценке или проведение оценки лучше передать на аутсорсинг квалифицированной внешней структуре.

<sup>73</sup> ФАО. Устав Управления ФАО по оценке (РС 103/5), пункт 38.

169. Инспекторы также изучили процесс мониторинга выполнения рекомендаций, которые давались по итогам оценок. Инспекторы считают, что этот процесс нуждается в совершенствовании, поскольку он, как представляется, главным образом заключается в периодическом информировании руководства о ситуации по отдельным оценкам, и ни один из докладов директора Управления по оценке не содержит общего обзора невыполненных рекомендаций в разбивке по темам, департаментам или управлениям. Инспекторы в курсе, что директор Управления по оценке уже поручил провести детальный обзор этого процесса. **Инспекторы предлагают включить обновленную информацию о ходе выполнения рекомендаций, которые были даны по итогам оценок, во все документы, представляемые руководящим органам, и организовать совместную работу Управления по оценке и Канцелярии Генерального инспектора по подготовке сводного обзора аспектов, требующих улучшения, в разбивке по темам, департаментам или управлениям или, по крайней мере, предоставлять информацию об этих вопросах согласованно, с тем чтобы облегчить диалог с руководящими органами и их понимание сохраняющихся рисков.**

170. Признавая многочисленные улучшения в работе функций внутреннего независимого надзора ФАО, инспекторы предлагают еще больше укрепить независимость и согласованность этих функций.

171. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит прозрачность и подотчетность.

#### **Рекомендация 10**

**Совету следует до конца 2026 года пересмотреть Положения о Канцелярии Генерального инспектора и об Управлении по оценке в целях усиления организационной независимости этих структур, совершенствования характера их взаимоотношений с руководящими органами (включая, в частности, порядок подчинения Совету, делегирование полномочий и роль Совета в утверждении бюджетов) и с комитетами по управлению (например, с Комитетом по внутренней оценке) и укрепления их связей с Консультативным комитетом по надзору, который консультирует как руководство, так и руководящие органы.**

172. И, наконец, инспекторы предлагают рассмотреть вопрос об изменении названия Управления по оценке, чтобы можно было отличить его доклады от докладов других департаментов ФАО. Инспекторы полагают, что использование слова "независимый" помогло бы прояснить соответствующие роли и обязанности различных структур, которые могут заниматься оценкой проектной деятельности.

### **3. Расследования**

173. У ФАО есть собственная служба внутренних расследований, возглавляемая сотрудником категории С-5, а именно руководителем Группы по проведению расследований, который подчиняется Генеральному инспектору, занимающему должность категории Д-2. В отличие от службы внутреннего аудита, численность персонала и бюджет этой группы за последние годы значительно увеличились: с шести должностей в 2017 году до 11 должностей в 2022 году. Ожидается, что расходы на 2022–2023 годы по Группе по проведению расследований будут выше, чем расходы на внутренний аудит (5,7 млн долл. США против 5,3 млн долл. США). Согласно докладу Генерального инспектора за 2022 год, всего 45 процентов расследований завершаются вовремя, при этом существенных улучшений ситуации с 2021 года не наблюдается, что указывает на то, что, несмотря на увеличение ресурсов, количество заявлений о нарушениях растет еще быстрее. На эту проблему указали респонденты, участвовавшие в опросе ОИГ, из которых менее 30 процентов были согласны или в основном согласны с тем, что функция расследований получает достаточное финансирование.

174. Инспекторы выражают благодарность Генеральному инспектору, Управлению по этике и Канцелярии омбудсмена за совместную работу в целях углубления понимания политики и процедур, касающихся обеспечения добросовестности, и надеются, что это будет способствовать сокращению количества случаев нарушений и, соответственно, заявлений об этом. Инспекторы также отмечают, что типы поступающих заявлений о нарушениях сильно варьируются: в 2022 году большинство из них были связаны с обвинениями в мошенничестве и других видах коррупционных действий, а в 2023 году – с домогательствами и злоупотреблением полномочиями. **Инспекторы призывают ФАО и впредь применять междисциплинарный подход к политике и процедурам, касающимся обеспечения добросовестности, и активнее привлекать к работе консультантов персонала, которые, не нарушая конфиденциальности и не подрывая доверия к этой функции, будут готовить регулярную отчетность и тем самым внесут свой вклад в выявление системных проблем и помогут получить представление о более общих тенденциях в этой области**<sup>74</sup>.

175. Инспекторы также отметили, что в ежегодном докладе Генерального инспектора заявления о нарушениях, полученные от бенефициаров ФАО, вне зависимости от канала, по которому они поступают, явным образом не упоминаются: они включены в категорию "третьи стороны", на долю которых в 2022 году приходилось лишь 9 процентов общего количества полученных жалоб. Инспекторы в курсе, что сейчас бенефициары могут воспользоваться централизованной горячей линией (доступной также для других заинтересованных сторон), напрямую связанной с Канцелярией Генерального инспектора и с Управлением по этике, а также другими каналами связи для сообщения о нарушениях на местах; какие-то из этих каналов специфичны только для ФАО, а некоторые используются и другими учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями. Инспекторы выражают обеспокоенность в связи тем, что некоторые местные каналы могут не обеспечивать надлежащую защиту лицам, сообщающим о нарушениях, а их использование может приводить к задержке необходимых мер со стороны Канцелярии Генерального инспектора. **Инспекторы настоятельно призывают Канцелярию Генерального инспектора и Управление по оценке сообщать и с соблюдением соответствующих стандартов конфиденциальности проанализировать структуру и эффективность всех существующих каналов коммуникаций, доступных пострадавшим лицам, для предоставления отзывов и сообщений о противоправных действиях, и обсудить результаты этого анализа на совместном совещании Финансового комитета и Комитета по программе.**

176. Выражая одобрение Генеральному инспектору за повышение качества отчетности о расследованиях, **инспекторы рекомендовали бы также, в целях содействия решению некоторых из указанных выше проблем, включать в раздел "Расследования" ежегодного доклада Генерального инспектора информацию о типах выдвигаемых обвинений в разбивке по источникам. Предлагается также предоставлять Совету или совместному совещанию Финансового комитета и Комитета по программе дополнительную информацию в разбивке по источникам и типам выдвигаемых обвинений, начиная от первоначального заявления о нарушении и заканчивая результатами расследования и соответствующим решением, принятым Отделом людских ресурсов, Генеральным директором и/или трибуналом или, в соответствующих случаях, местными органами власти: это помогло бы повысить уровень понимания проблем, с которыми сталкивается Организация, и облегчило бы проведение содержательных обсуждений с государствами-членами.**

#### 4. Консультативный комитет по надзору

177. В состав Консультативного комитета ФАО по надзору (ранее, до июля 2020 года – "Ревизионного комитета") входят пять внешних технических экспертов, назначаемых Советом по рекомендации Финансового комитета по результатам отбора,

<sup>74</sup> JIU/REP/2023/4, глава VI.

который проводится под руководством Генерального директора при содействии директора Управления по стратегии, программе и бюджету, которое действует в качестве секретариата. Консультативный комитет по надзору дает консультации нескольким различным сторонам: он "оказывает Генеральному директору и Финансовому комитету помощь в налаживании внутреннего контроля, процессов управления рисками, подготовки финансовой отчетности и внутреннего аудита, а также функций Организации в части расследований и контроля соблюдения этических норм" и "выполняет функции консультанта Канцелярии Генерального инспектора (OIG), Управления по этике (ETH) и омбудсмена соответственно"<sup>75</sup>.

178. Положительно оценивая тот факт, что Генеральный директор и члены Финансового комитета могут время от времени пользоваться услугами внешних технических экспертов, и всячески одобряя их за то, что они по мере необходимости запрашивают такую экспертизу, инспекторы выражают обеспокоенность в связи с расширением круга ведения Консультативного комитета по надзору, путаницей в отношении его функций и обязанностей<sup>76</sup>, а также в связи с тем, что он предоставляет консультации как руководству, так и тем, кто выполняет надзорные функции в отношении руководства, поскольку таким образом создается потенциальный конфликт интересов. Инспекторы также обеспокоены тем фактом, что в настоящее время Консультативный комитет по надзору, проводя оценку, опрашивает только руководство.

179. Инспекторы отмечают, что после пересмотра Советом Положений о Канцелярии Генерального инспектора и Устава Управления по оценке круг ведения Консультативного комитета по надзору в целях обеспечения согласованности также должен быть пересмотрен.

## 5. Внешний аудит

180. В настоящее время внешним аудитором ФАО является Генеральный финансовый инспектор-ревизор Индии, назначенный на эту должность Советом ФАО в 2019 году на шесть лет, начиная с 2020 года<sup>77</sup>. Несмотря на то, что Совет не выполнил рекомендацию, которая была дана по итогам проведенного ОИГ в 2002 году обзора управленческой и административной деятельности ФАО, о введении ограничения на срок полномочий внешнего аудитора и о включении соответствующего положения в базовые документы, инспекторы с удовлетворением отмечают, что на практике Организация этой рекомендации следовала. **Инспекторы настоятельно рекомендуют соответствующему органу внести поправки в базовые документы, установив ограничения на срок полномочий внешнего аудитора**<sup>78</sup>.

181. В рамках настоящего обзора инспекторы также изучили, каким образом рекомендации внешнего аудитора доводятся до сведения руководящих органов и как они ими выполняются. Инспекторы выражают одобрение Финансовому комитету за

<sup>75</sup> Круг ведения Консультативного комитета по надзору (2022 год), пункты 1.1 и 1.3. В базовых документах (2017 год) упоминаний об этом Комитете нет.

<sup>76</sup> В докладе о работе своей 191-й сессии (2022 год) Финансовый комитет "признал важную роль [Консультативного комитета по надзору] в предоставлении независимых заключений и рекомендаций в сферах своих полномочий, определенных в его круге ведения". Консультативный комитет по надзору не выступает в качестве ответственного за исполнение аудита. Еще один пример: в докладе о работе своей 170-й сессии Совет, ссылаясь на 115-ю сессию Комитета по уставным и правовым вопросам, одобрил рекомендацию Комитета "предусмотреть возможность привлечения Консультативного комитета ФАО по надзору для осуществления функции независимого надзора в отношении соблюдения положений о защите данных". Это помогло бы преобразовать этот консультативный орган в надлежащий надзорный орган. См. ФАО. Доклад о работе 115-й сессии Комитета по уставным и правовым вопросам, 21–23 марта 2022 года (CL 170/13), подпункт с) пункта 21.

<sup>77</sup> ФАО. Доклад о работе 175-й сессии Финансового комитета, 18–22 марта 2019 года (CL 161/4), пункты 32–36.

<sup>78</sup> Финансовые положения, положение 12: "внешний аудитор, который является Генеральным аудитором (или лицом, осуществляющим эквивалентные функции) одного из государств-членов, назначается в соответствии с процедурой и на срок, которые определяются Советом".

то, что раз в год в его повестку дня включается специальный доклад о ходе выполнения рекомендаций внешнего аудитора. При этом **инспекторы хотели бы предложить Совету дать поручение о внесении изменений в структуру доклада о ходе выполнения рекомендаций внешнего аудитора, включив в него информацию об уровне риска, связанного с невыполнением соответствующих рекомендаций<sup>79</sup>, и сгруппировать невыполненные рекомендации по процессам, темам или рискам, чтобы облегчить диалог с руководящими органами и другими надзорными службами.**

## 6. Объединенная инспекционная группа

182. ФАО является членом ОИГ с 1977 года и принимает участие в большинстве общесистемных оценок ОИГ. Но несмотря на то, что ОИГ названа одним из источников информации, принимаемым во внимание Генеральным директором при подготовке своего ежегодного заявления по вопросам внутреннего контроля, ни в политике подотчетности ФАО, ни в ее механизме внутреннего контроля ОИГ не упоминается.

183. В базовых документах ОИГ упоминается только в связи с Управлением по оценке в контексте необходимости обеспечения координации работы<sup>80</sup>. Представляется, что это не соответствует положениям Устава ОИГ, одобренного Генеральной Ассамблеей и принятого ФАО, в котором говорится, что ОИГ является "вспомогательным органом директивных органов организаций", обладающим широкими полномочиями в области "совершенствования механизмов и методов управления" и "усиления координации работы разных организаций"<sup>81</sup>.

184. Кроме того, инспекторы отмечают отсутствие согласованности в том, как доклады ОИГ обсуждаются Советом и комитетами, а также отсутствие ясности в отношении процесса, используемого руководством для получения ответа от руководящих органов на адресованные им рекомендации ОИГ, поскольку ни в одном из их кругов ведения упоминаний об ОИГ нет<sup>82</sup>. **Инспекторы предлагают провести обзор всех ключевых документов ФАО по вопросам управления и подотчетности, чтобы убедиться, что в них должным образом отражены условия соглашения между ФАО и ОИГ, в том числе роль ОИГ, и что процесс принятия, обсуждения и мониторинга выполнения рекомендаций ОИГ четко определен и одобрен Советом и соответствует рекомендациям проводимого в настоящее время обзора ОИГ, касающимся принятия и выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы.**

<sup>79</sup> В докладах внешнего аудитора рекомендации делятся на три категории: основополагающие, существенные и заслуживающие внимания. В доклады о ходе выполнения рекомендаций эта информация не включается.

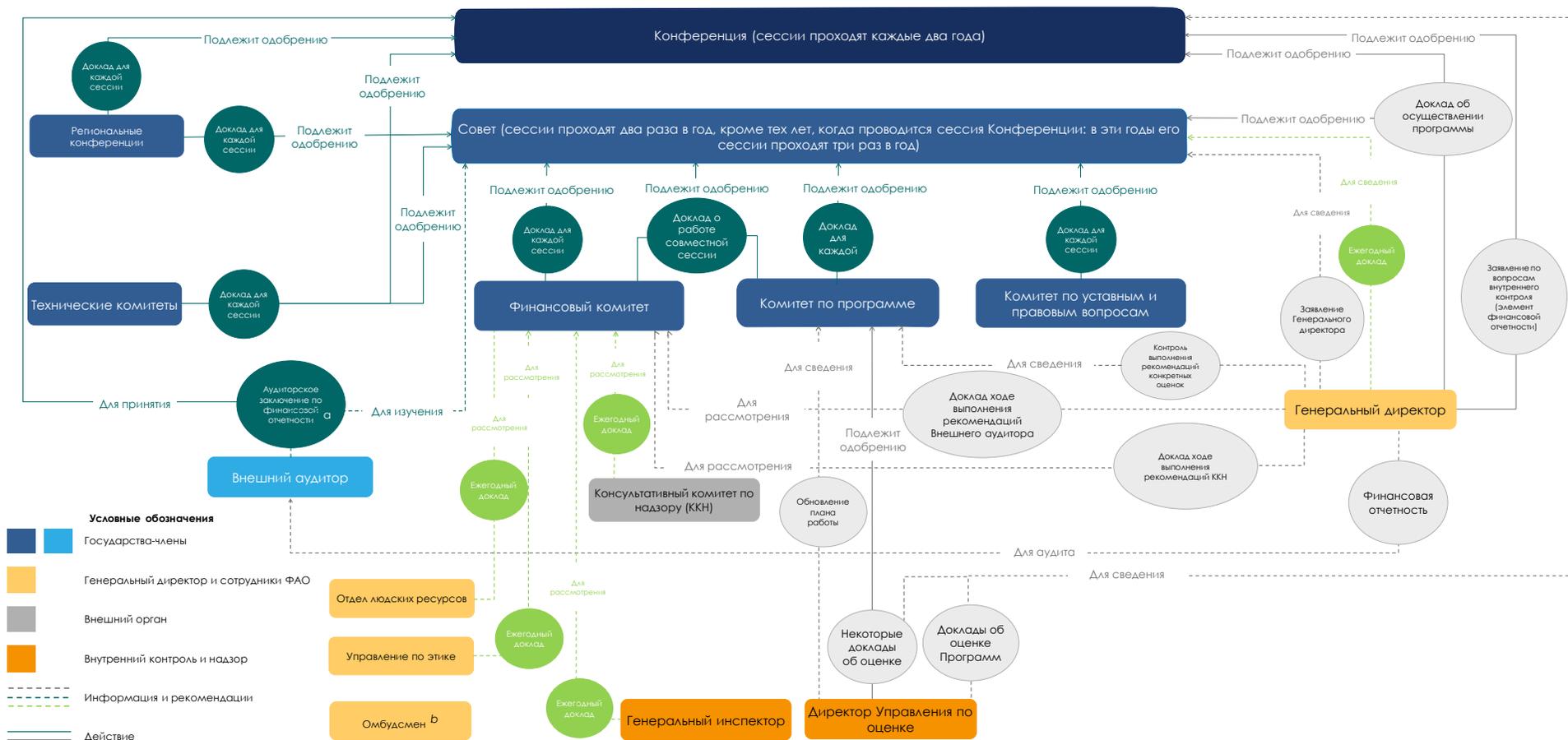
<sup>80</sup> Устав Управления ФАО по оценке, подпункт f) пункта 34: "Управление координирует свою программу работы с деятельностью других органов системы ООН, принимая во внимание работу Объединенной инспекционной группы (ОИГ)".

<sup>81</sup> Статьи 1 (2) и 5 (2).

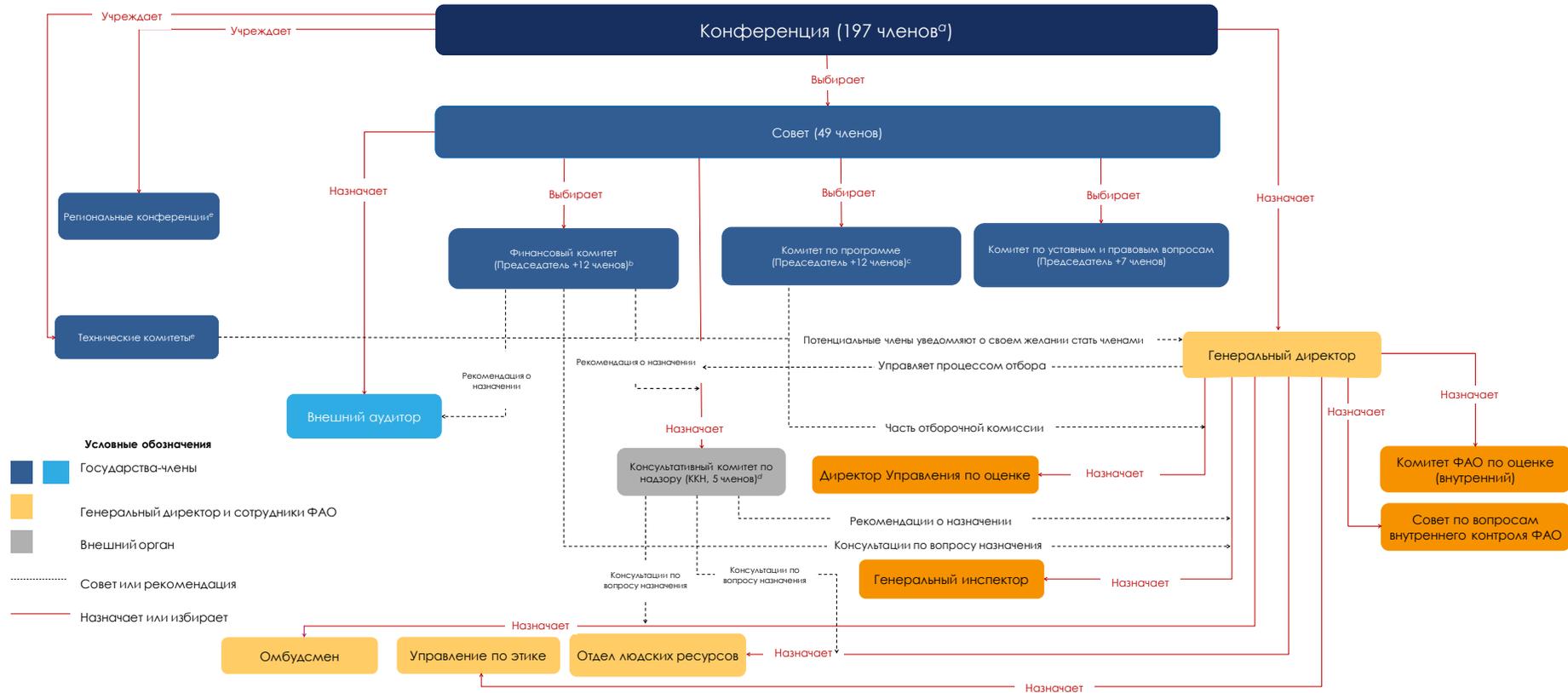
<sup>82</sup> Единственные состоявшиеся недавно обсуждения на эту тему имели место на 194-й сессии Финансового комитета и касались двух докладов ОИГ: "Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2018/4) и "Обзор состояния функции расследований" (JIU/REP/2020/1). Оба доклада обсуждались "в соответствии с поручением Финансового комитета, одобренным Советом на 170-й сессии, предоставить Комитету по уставным и правовым вопросам (КУПВ) и Финансовому комитету обновленную информацию о разработке процедур, связанных с рассмотрением обвинений в возможных неправомерных действиях, допущенных главой организации". См. ФАО. Обновленная информация о ходе выполнения рекомендаций, приведенных в докладах ОИГ "Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2018/4) и "Обзор состояния функции расследований: прогресс, достигнутый в организациях системы Организации Объединенных Наций в деле укрепления функции расследований" (JIU/REP/2020/1), стр. 2.

# Приложение I

## Обзор ключевых процессов управления и надзора: порядок подчиненности



## Обзор ключевых процессов управления и надзора: выборы и назначения



### Источники

Составлено ОИГ по материалам базовых документов, диаграмм, круга ведения ФАО и веб-страницы руководящих и уставных органов ФАО (<https://www.fao.org/unfao/govbodies/osnovnaja-stranica/ru/>).

a В ФАО входят 194 государства-члена, одна организация-член (Европейский союз) и два ассоциированных члена (Фарерские острова и Токелау).

b В базовых документах ФАО указано, что назначаются 12 членов, но на самом деле их 13.

c В базовых документах ФАО указано, что назначаются 12 членов, но на самом деле их 11.

d Консультативный комитет по надзору является независимым экспертным консультативным органом по оказанию Генеральному директору и Финансовому комитету помощи в налаживании внутреннего контроля, процессах управления рисками, подготовке финансовой отчетности и внутреннего аудита, а также в выполнении функций Организации в части расследований и контроля соблюдения этических норм и в решении других вопросов, которые могут быть переданы в его ведение Генеральным директором или Финансовым комитетом и в отношении которых Комитет считается обладающим соответствующими знаниями и опытом. В том, что касается внутреннего аудита, расследований и этики, Комитет выполняет функции консультанта Канцелярии Генерального инспектора, Управления по этике и омбудсмана соответственно.

e Технические эксперты из государств-членов.

## Приложение III

### Меры, которые необходимо принять организациям-участницам в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы

|        |                 | Предполагаемое                      | О р г а н и з а ц и и – у ч а с т н и ц ы О б њ е д и н е н н о й и н с п е к ц и о н н о й г р у п п ы |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|--------|-----------------|-------------------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|        |                 |                                     | Организация<br>Объединенных<br>Наций <sup>a</sup>   | ЮНЭЙДС                              | ЮНКТАД                              | ЦМТ                                 | ПРООН                               | ЮНЕП                                | ЮНФПА                               | ООН-Хабитат                         | УВКБ                                | ЮНИСЕФ                              | УНП ООН                             | ЮНОПС                               | БАПОР                               | ООН-женщины                         | ВПП                                 | ФАО                                 | МАГАТЭ                              | ИКАО                                | МОТ                                 | ИМО                                 | МСЭ                                 | ЮНЕСКО                              | ЮНИДО                               | ЮНВТО                               | ВПС                                 | ВОЗ                                 | ВОИС                                | ВМО                                 |                                     |
| Доклад | Для решения     | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
|        | Для сведения    | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
|        | Рекомендация 1  | <b>b</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 2  | <b>f</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 3  | <b>f</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 4  | <b>a</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 5  | <b>a</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 6  | <b>a</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 7  | <b>f</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 8  | <b>f</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 9  | <b>f</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|        | Рекомендация 10 | <b>a</b>                            |   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |

#### Условные обозначения:

- L:** Рекомендация для принятия решения директивными и/или руководящими органами
- E:** Рекомендация для принятия мер исполнительным главой организации
- Рекомендация не требует принятия мер данной организацией

#### Ожидаемый результат

**a:** повышение прозрачности и подотчетности; **b:** распространение передовой/оптимальной практики; **c:** улучшение координации и сотрудничества; **d:** повышение согласованности и последовательности действий; **e:** усиление контроля и соблюдение требований; **f:** повышение эффективности; **g:** существенная финансовая экономия; **h:** повышение эффективности; **i:** прочее.

<sup>a</sup> Как описано в документе ST/SGB/2015/3.